

Neea Lehtonen

ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA SUVEREENISUUS

Euroopan unionin ja jäsenvaltion risteävät roolit

TIIVISTELMÄ

Neea Lehtonen: Ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko ja suvereenisuus – Euroopan unionin ja jäsenvaltion risteävät roolit
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
12/2019

Euroopan unioni (EU) on laajentunut ja samanaikaisesti kasvattanut toimialaansa useille uusille politiikan sektoreille verrattuna sen alkuvuosien toimintaan Euroopan yhteisönä. Uudistuspaineita on kohdistunut erityisesti ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalle globaalin turvallisuustilanteen muuttumisen seurauksena. Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka perustettiin vuonna 1993 Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella vastaamaan näihin muuttuneisiin olosuhteisiin. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka lukeutuu valtion keskeisien tehtävien piiriin, minkä vuoksi alalle kohdistuvan ylikansallisen toimivallan yhtenä ongelmallisuutena nähdään olevan unionin jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden ja itsemääräämisoikeuteen kohdistuvat vaikutukset. Ensisijaisesti päätökset tehdään kyseisellä politiikanalalla yksimielisesti ja vasta toissijaisena rajoitettuna päätöksentekomenetelmänä hyödynnetään määränemistöpäätöksentekoa. Erityisesti viime vuosien aikana on esitetty poliittisia kannanottoja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksentekomenetelmien päivittämiseksi päätöksenteon tehostamisvaatimuksen nimissä.

Tämän tutkielman tavoiteasetantana on syventyä Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä alalla käytettäviin päätöksentekomenetelmiin. Merkittävä viitekehys politiikan sektorin tarkasteluun muodostuu unionin jäsenvaltioiden suvereenisuudesta eli täysivaltaisuudesta. Keskeisenä painopisteenä tutkielmassa on näin ollen unionin jäsenvaltion, Suomen, kansainväliset suhteet sekä täysivaltaisuus.

Tutkielma on metodiltaan lainopillinen, sillä pääasiallisena tavoitteena on selvittää voimassaolevan Euroopan unionin oikeuden sisältöä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kytkeytyen sekä kansallisen oikeuden osalta Suomen lainsäädäntöä kansainvälisistä suhteista sekä suvereenisuudesta. Hyödynnettävä aineisto rakentuu pääasiassa oikeustieteellisen tieteenalan kirjallisuudesta, EU:n perussopimusten sekä Suomen perustuslain säännöksistä, lain esitöistä ja poliittisista kannanotoista. Lisäksi oikeuskäytäntöä hyödynnetään lainsäädännön asettamin rajoituksin.

Tutkielman johtopäätöksenä voidaan todeta, että ylikansallisen yhteisön sääntelyllä ja päätöksenteolla on lähtökohtaisesti aina vaikutusta kansallisen tason toimintaan riippumatta käytettävästä päätöksentekomenetelmästä. Jäsenvaltion kansallinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on lähentynyt merkittävästi unionin politiikan kanssa, ja näin voidaankin sanoa suomalaisen politiikanalan eurooppalaistuneen. Sekä kansallisella että ylikansallisella ulko- ja turvallisuuspolitiikalla on yhteneviä tavoitteita toiminnalle, eikä unionin politiikan tarkoituksena ei ole syrjäyttää kansallista politiikkaa. Jäsenvaltiot asettavatkin rajoja unionin toiminnalle luovuttaessaan sille suvereenisuusoikeuksien muodossa toimivaltuuksia. Huomattavaa on, että Euroopan unioniin liittyminen ja kansallisen suvereenisuuden kaventuminen jäsenyyden seurauksena on valtioille vapaaehtoista sekä tiedostettua. Suvereenisuuden kaventumisen vastakohtana jäsenvaltiot pääsevät kuitenkin kollektiivisen toimivalltuuden kautta vaikuttamaan ylikansallisen politiikan suuntaviivoihin, minkä voidaan nähdä olevan merkittävää itsemääräämisoikeuden kannalta. Lopuksi nostetaan esille kysymys kollektiivisen vaikutusvallan asemasta jäsenvaltion suvereenisuuden kaventumisen rinnalla.

Avainsanat: suvereenisuus, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, Euroopan unioni

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

SISÄLLYS

LÄHTEET	IV
LYHENTEET	VIII
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkielman taustaa	1
1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajausta	3
1.3 Tutkielman metodologiasta ja aineistosta	4
1.4 Tutkimuksen rakenne	5
2 LÄHTÖKOHTIA SUVEREENISUUTEEN JA KANSALLISEEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikkaAN	6
2.1 Dynaaminen suvereenisuuden käsite.....	6
2.2 Suvereenisuus Euroopan unionin jäsenvaltioilla.....	8
2.3 Suvereniteetin sääntelystä	11
2.4 Kansallinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja toimivallan jako.....	12
3 YHTEISEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN ALAN PÄÄTÖKSENTEKO	16
3.1 Päätöksenteosta yleisesti	16
3.2 Yksimielinen päätöksenteko.....	18
3.3 Määräenemmistöpäätöksenteko	19
3.4 Toimivallan jako yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa	20
4 SUVEREENISUUDEN JA ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON VÄLISIÄ YHTYMÄKOHTIA	23
4.1 Määräenemmistöpäätöksenteko suvereenisuuden viitekehyksessä.....	23
4.1.1 Määräenemmistöpäätösten soveltamisalan laajentaminen	23
4.1.2 Rajoitus määräenemmistöllä tehtävien päätösten soveltamisalaan	24
4.2 Euroopan unionin päätöksentekoon sisältyvät suojalausekkeet	25
4.2.1 Oikeus äänestämästä pidättymiseen	25
4.2.2 Oikeus määräenemmistöpäätöksenteosta kieltäytymiseen.....	27
4.3 Kansallinen suvereenisuus ja unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka Suomessa	28
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	31

LÄHTEET

Kirjallisuus

Besselink, Leonard – Bonelli, Matteo: Back and Forth Between Sovereignty and Constitutionalism: The Court of Justice's Constitutional Case Law. *European Constitutional Law Review* 14. no. 4. 665–674. 12/2018. <https://search-proquest-com.libproxy.tuni.fi/docview/2169173508/fulltextPDF/43AFFFD9BF24852PQ/1?accountid=14242> (23.10.2019)

Craig, Paul – De Búrca, Gráinne: *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press 2011. Saatavilla verkossa: EBSCOhost.

Estella de Noriega, Antonio: *The EU Principle of Subsidiarity and Its Critique*. Oxford University Press 2002.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

https://www.helsinki.fi/sites/default/files/atoms/files/hirvonen_mitka_metodit.pdf

Howorth, Jolyon: Decision-making in Security and Defense Policy: Towards Supranational Intergovernmentalism? *Cooperation and Conflict* 47, no. 4. 433–453. SAGE Publications 2012. Saatavilla verkossa: SAGE Journals.

Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä*. 3. painos. Talentum. Helsinki 2003.

Kelsen, Hans: *Principles of International Law*. Rinehart, New York 1952. Saatavilla verkossa: HathiTrust.

Koutrakos, Panos: Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy. *International and Comparative Law Quarterly* 67, no. 1. 1–35. British Institute of International and Comparative Law (UK) 2018. Saatavilla verkossa: ProQuest.

Larik, Joris: *EU Foreign Relations Law as a Field of Scholarship*. *AJIL Unbound* 111. 321–325. Cambridge University Press 2017. Saatavilla verkossa: ProQuest.

Lechner, Susanne – Ohr, Renate: The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: A Game Theoretic Reflection on Different Decision Processes in the EU. *European Journal of Law and Economics* 32, no. 3. 357–375. Springer US 2011. Saatavilla verkossa: Springer Link.

MacCormick, Neil: *Questioning Sovereignty: Law, State, and Nation in the European Commonwealth*. Oxford University Press 1999.

Raitio, Juha: *Euroopan unionin oikeuden periaatteet ja perusvapaudet*. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2017.

Raunio, Tapio: *Parlamentaarinen vastuu ulkopoliittikkaan – selvitys Suomen ulkopoliittisen päätöksentekojärjestelmän toimivuudesta*. Julkaisussa: *Oikeusministeriön Perustuslaki 2008 - työryhmän muistio* (2008:8). 152–179. Helsinki 2008.

Raunio, Tapio: Poliittikaa yhdistyvissä Euroopassa: eduskunta, EU ja ulkopoliittika. Teoksessa: Raunio, Tapio – Wiberg, Matti (toim.): *Eduskunta: kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla*. 226–242. Gaudeamus 2014.

Raunio, Tapio: Euroopan unioni ja kansainvälisyys Suomen politiikassa. Teoksessa: Niemi, Mari K. – Raunio, Tapio – Ruostetsaari, Ilkka (toim.): *Poliittinen valta Suomessa*. 193–220. Vastapaino, Tampere 2017.

Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. Talentum. Helsinki 2011. Saatavilla verkossa: Alma Talent verkkokirjahylly.

Sihvola, Ari – Temmes, Markku – Tiihonen, Seppo – Paul, Jan-Peter: EU ja kansallisvaltio: Suomen hallinto 2000-luvun haasteiden edessä. Hallinnon kehittämiskeskus. Helsinki 1995. (Sihvola ym. 1995)

Sjursen, Helene: A Foreign Policy Without a State? Accounting for the CFSP. Teoksessa: Bynander, Fredrik – Guzzini, Stefano (toim.): *Rethinking Foreign Policy*. 123–136. Routledge. London 2012. Saatavilla verkossa: ProQuest Ebook Central.

Szysczczak, Erika – Cygan, Adam: Understanding EU Law. Sweet & Maxwell. London 2005.

Tank, Pinar: The CFSP and the Nation-State. Teoksessa: Eliassen, Kjell A. (toim.): *Foreign and Security Policy in the European Union*. 9–21. SAGE Publications 1998. Saatavilla verkossa: EBSCOhost.

Thomson, Robert – Hosli, Madeleine O.: Explaining Legislative Decision-making in the European Union. Teoksessa: Achen, Christopher H. – König, Thomas – Stokman, Frans N. – Thomson, Robert (toim.): *The European Union Decides*. 1–24. Cambridge University Press 2006. Saatavilla verkossa: EBSCOhost.

Vauchez, Antoine: The Transnational Politics of Judicialization. Van Gend en Loos and the Making of EU Polity. *European Law Journal* 16, no. 1. 1–28. Blackwell Publishing 2010.

Wessel, Ramses A.: The EU as a Party to International Agreements: Shared Competences, Mixed Responsibilities. Teoksessa: Dashwood, Alan – Maresceau, Mark (toim.): *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*. 152–187. Cambridge University Press 2008.

Oikeuskäytäntö

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.2.1963, 26/62, Van Gend en Loos, EU:C:1963:1.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 15.6.1964, 6/64, Flaminio Costa v. ENEL, EU:C:1964:66.

Virallislähteet

COM(2018) 65, lopull. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: "Uskottavat jäsenyyšnäkymät ja EU:n tehostettu sitoumus Länsi-Balkanin maille". Strasbourg 6.2.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=CELEX:52018DC0065> (4.11.2019)

COM(2018) 647, lopull. Komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle: "Vahvempi maailmanlaajuinen toimija: päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa". Bryssel 12.9.2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1575907065725&uri=CELEX:52018DC0647> (4.11.2019)

European Parliamentary Research Service: Unlocking the potential of the EU Treaties – An article-by-article analysis of the scope for action. PE 630.353. 1/2019. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/630353/EPRS_STU\(2019\)630353_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/630353/EPRS_STU(2019)630353_EN.pdf) (9.10.2019)

Euroopan unionin tuomioistuimen lausunto 2/13. EU:C:2014:2454. 18.12.2014. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=FI> (8.10.2019)

E 96/2017 vp. Valtioneuvoston kanslia – Ulkoministeriö: EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. 2018. <https://docplayer.fi/29682194-Eduskunnan-informointi-euroopan-parlamentin-ja-neuvoston-direktiiviehdotuksen-kasittelyvaiheesta.html> (22.9.2019)

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

HE 26/2000 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valtioneuvostosta annetun lain ja ulkoasiainhallintolain 3 §:n muuttamisesta.

Juncker, Jean-Claude: Puhe unionin tilasta 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_fi.pdf (8.10.2019)

Juncker, Jean-Claude: Puhe unionin tilasta 2018. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_fi_0.pdf (8.10.2019)

Mesebergin julkilausuma. Renewing Europe's promises of security and prosperity. 19.6.2018. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/events/article/europe-franco-german-declaration-19-06-18> (8.10.2019)

Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002:7. Selvitys perustuslakiuudistuksen toimeenpanosta. Perustuslain seurantatyöryhmän mietintö. 19.11.2002. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75746/omtr_2002_7_selvitys_perustusl_106s.pdf?sequence=1 (31.10.2019)

Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Työryhmämietintö (2008:8). Oikeusministeriö 2008. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76132/omtr_2008_8_perustuslaki_2008_tyoryhman_muistio_212s.pdf?sequence=1 (17.11.2019)

PeVL 14/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

PeVL 39/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston kirjelmä Ranskan tasavallan aloitteesta yleissopimukseksi (rikosasioissa annettavan keskinäisen oikeusavun parantaminen).

PeVM 10/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksestä Euroopan unionin jäsenyyden vuoksi tehtävistä muutoksista valtiopäiväjärjestykseen ja valtioneuvostosta annettuun lakiin.

Rooman julistus. 27 jäsenvaltion sekä Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission johtajien julistus. Bryssel 25.3.2017.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/STATEMENT_17_767 (4.11.2019)

Valtioneuvoston kanslia: Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.VNS 6/2016 vp.

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/75144/VNKJ072016_VNn_Ulko-ja_turvallisuuspol_selonteko_kansineen_netti_suomi.pdf?sequence=1&isAllowed=y (3.12.2019)

Verkkolähteet

EUR-Lex verkkosivusto: Euroopan unionin toimivaltajako.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fi/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020> (15.10.2019)

Euroopan parlamentin verkkosivusto: Lissabonin sopimus.

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/5/lissabonin-sopimus> (23.10.2019)

Euroopan parlamentin verkkosivusto: Ulkopoliitiikan tavoitteet, välineet ja saavutukset.

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/158/ulkopolitiikan-tavoitteet-valineet-ja-saavutukset> (6.12.2019)

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto: EU:n oikeus.

https://europa.eu/european-union/law_fi (15.10.2019)

Euroopan unionin virallinen verkkosivusto: Euroopan ulkosuhdehallinto.

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_fi#perustiedot (20.11.2019)

Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin neuvoston verkkosivusto: Määräenemmistö.

<https://www.consilium.europa.eu/fi/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (5.11.2019)

Forsberg, Tuomas – Vogt, Henri: Suomen poliittinen järjestelmä -verkkokirja. Luku 4.1 Suomen kansainväliset suhteet ja ulkopoliitiikka. <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ulkopolitiikka/suomen-ulkopolitiikan-eurooppalaistuminen/> (6.12.2019)

Mutanen, Anu: ”Suomi on täysivaltainen tasavalta... Suomi on Euroopan unionin jäsen” – Suvereenisuussäntelyn ja -tulkinnan muutos EU-jäsenyyden aikana. Kirjoitus Perustuslakiblogissa 29.5.2015. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2015/05/29/anu-mutanen-suomi-on-taysivaltainen-tasavalta-suomi-on-euroopan-unionin-jasen-suvereenisuussaantelyn-ja-tulkinnan-muutos-eu-jasenyyden-aikana/> (30.11.2019)

Lainsäädäntö

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (SEU), EUVL, N:o C 202, 7.6.2016, 13–46.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (SEUT), EUVL, N:o C 202, 7.6.2016, 47–360.

Suomen perustuslaki (731/1999)

LYHENTEET

EU	Euroopan unioni
EUH	Euroopan ulkosuhdehallinto
HE	Hallituksen esitys
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Perustuslaki
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
YUTP	Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

1 JOHDANTO

1.1 Tutkielman taustaa

Euroopan unioni (EU) on muutamien viime vuosien aikana kokenut huomattavia uudistuspaineita niin Eurooppaan kohdistuvan maahanmuuttoaallon kuin kansallisvaltioiden lisääntyvän turvallisuuden ja puolustuksen tarpeen vuoksi. Yhteiskunnallisten muutosten vuoksi EU on laajentanut toimialaansa 1950-luvulta lähtien muutaman valtion taloudellisesta liittoumasta kohti tällä hetkellä 28¹ valtion laajaa taloudellista ja poliittista liittoa. Tämän kansallisvaltioiden yhdessä muodostaman liiton toimivalta on näin ollen laajentunut ja syventynyt huomattavasti sen perustana toimineen Euroopan hiili- ja teräsyhteisön toimintaan verrattuna. Unionin toimialan laajentumisen seurauksena sen vallan kasvun ja kehityksen nähdään usein olevan haasteena jäsenvaltioiden suvereniteetin eli täysivaltaisuuden osalta, sillä EU:n taholla niin vertikaalisten kuin horisontaalistenkin toimivaltuuksien lisääntymisellä nähdään olevan seurauksia yksittäisten jäsenvaltioiden suvereniteettiin ja sen laajuuteen².

Suvereenien kansallisvaltioiden yhdessä rakentama Euroopan unioni on luonteeltaan sekä rakenteeltaan hyvin ainutlaatuinen, sillä sitä ei voida luokitella kansainväliseksi hallitustenväliseksi järjestöksi eikä myöskään liittovaltioksi. Juuri unionin ainutlaatuinen asema sekä sen toimivaltuuksien kirjo ovat merkittävimpiä tekijöitä, joiden avulla muodostetaan rajaus EU:n ja muiden kansainvälisluonteisten liittoumien välille. EU:lle, kuten muillekin kansainvälisille organisaatioille, on tyypillistä laillisuustyön kaksi eri ulottuvuutta; toisaalta se on itsenäinen yksikkö mutta toisaalta se on olemassaolonsa kannalta riippuvainen jäsentensä hyväksynnästä ja niiden välisestä yhteistoiminnasta³. Tämä kaksinainen luonne heijastuu vahvasti organisaation eri toimintojen, kuten vallankäytön, toimivaltuuksien sekä päätöksentekoprosessien, sääntelyyn⁴.

EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka (YUTP) otettiin osaksi Euroopan unionissa harjoitettavaa politiikkaa Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella vuonna 1993. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaa on tämän jälkeen vahvistettu vuonna 2009 voimaan tulleella Lissabonin sopimuksella, jota kutsutaan myös Euroopan unionista tehdyksi sopimukseksi. YUTP:n ala on

¹ Euroopan unionissa on tällä hetkellä 28 jäsenvaltiota. Mikäli Yhdistyneen kuningaskunnan ero unionista, niin kutsuttu Brexit, tulee toteutumaan, on jäsenvaltioita jatkossa 27.

² Estella de Noriega 2002, 9–10.

³ Craig – De Búrca 2011, 160.

⁴ Craig – De Búrca 2011, 160.

toimialaltaan laaja, sillä se pitää sisällään kaikki ulkopoliitiikan osa-alueet sekä kaikki unionin turvallisuutta koskevat kysymykset. Lisäksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kytkeytyy kiinteänä ja erottamattomana osana yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Toiminta YUTP:n alalla perustuu SEU 21 artiklassa määriteltujen unionin kansainvälistä toimintaa ohjaaviin periaatteisiin, joita ovat muun muassa demokratia, oikeusvaltio, ihmisoikeudet sekä perusvapaudet. Ulko- ja turvallisuuspolitiikka kytkeytyy vahvasti kansallisvaltioiden itsenäisesti ja yksipuolisesti toteuttaman sääntelyn ja toimeenpanon alaisuuteen, mikä on aiheuttanut jäsenvaltioiden esittämiä kannanottoja unionitasoisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan rakentamista vastaan⁵. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan luomisen aikaan sekä vielä nykyäänkin vastustaviin kantoihin kytkeytyy lähes poikkeuksetta yhteys valtioiden kansalliseen suvereniteettiin sekä sen vaalimiseen.

YUTP:n sektorilla päätökset tehdään pääsääntöisesti yksimielisesti perussopimuksien mukaisesti, mikä ei kuitenkaan takaa nopeinta ja yksinkertaisinta päätöksentekoprosessia⁶. EU:n perussopimuksissa mahdollistetaan yksimielisten päätösten lisäksi tietyin rajoituksin määräenemmistöpäätöksenteko, jota ulko- ja turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa voitaisiin hyödyntää. Viime vuosien aikana yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteon tehostamista ja nopeuttamista varten Euroopan komissiossa (jatkossa ”komissio”) on esitetty poliittisia kannanottoja ja ehdotuksia, jotta EU pystyisi tulevaisuudessa vastaamaan turvallisuusuhkiin aiempaa paremmin sekä esiintymään yhtenäisemmin⁷. Komission edellinen puheenjohtaja *Juncker* on unionin tilaa koskevissa vuosittaisissa puheissaan kehottanutkin jäsenvaltioita miettimään päätöksiä, joita voitaisiin tehdä yksimielisyyden sijasta määräenemmistöllä⁸ sekä komissio on esittänyt vaatimuksen, että unionin on ”puhuttava yhteisellä, selvällä ja vahvalla äänellä reagoidessaan kansainvälisiin tapahtumiin”⁹. Euroopan suurvaltojen, Saksan ja Ranskan, valtionpäämiesten, Saksan liittokanslerin Angela Merkelin ja Ranskan presidentin Emmanuel Macronin, vuonna 2018 antamassa Mesebergin julkilausumassa todettiin komission kanssa samoin: Euroopan unionin päätöksenteon nopeuttamiseksi ja tehostamiseksi on etsittävä uusia toimintatapoja yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla sekä tutkittava määräenemmistöpäätöksenteon mahdollisuuksia tällä politiikanalalla¹⁰.

⁵ Koutrakos 2018, 1.

⁶ Ks. Juncker, Puhe unionin tilasta 2018, 11.

⁷ Ks. Juncker, Puhe unionin tilasta 2018, 11.

⁸ Juncker, Puhe unionin tilasta 2017, 8; Juncker, Puhe unionin tilasta 2018, 11.

⁹ COM(2018) 647 lopull., 1.

¹⁰ Ks. Mesebergin julkilausuma 2018 ja Valtioneuvoston kanslia – Ulkoministeriö E 96/2017 vp, 4.

1.2 Tutkimustehtävä ja aiheen rajaus

Tutkielman tarkoituksena on selvittää Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksentekomenetelmien sääntelyn suhdetta unionin jäsenvaltioiden kansalliseen täysivaltaisuuteen. Poliittiset kannanotot ovat luoneet painetta YUTP:n alan päätöksentekomenetelmien päivittämiseksi, minkä vuoksi jäsenvaltioiden täysivaltaisuuden mahdollinen kaventuminen on noussut keskustelun ytimeen. Tutkimuskysymys voidaan tiivistää muotoon: ”millä tavoin päätöksenteosta Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla säännellään unionissa sekä jäsenvaltiossa sekä millaisia yhtymäkohtia sääntelyllä on jäsenvaltioiden suvereenisuuteen?” Tutkielman tavoitteena on tarkastella unionijäsenyyden myötä ylikansallistuneen ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon sekä kansallisen suvereenisuuden välistä keskinäisriippuvuutta sekä kansallisen että ylikansallisen lainsäädännön luoman viitekehyksen kautta. Keskeisenä käsitteenä tutkielmassa toimii suvereenisuus, jonka määrittely ei dynaamisuuksensa sekä alati muuttuvan maailman vuoksi ole täysin eksaktia ja tarkkarajaista. Suvereenisuutta tarkastellaan valtion ulkoisen suvereenisuuden kautta tutkielman EU-oikeudellisen kontekstin vuoksi, minkä perusteella valtion sisäisen suvereenisuuden käsitteeseen paneutuminen ei tutkimuksen tavoiteasetannan osalta ole relevanttia. Suvereenisuuden sisäinen ja ulkoinen ulottuvuus määritellään tarkemmin luvussa 2.1.

Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla päätökset tehdään pääsääntöisesti yksimielisesti, jolloin jokaisen Euroopan unionin neuvoston (jatkossa ”neuvosto”) jäsenen hyväksyntä tarvitaan päätöksen tekemiseksi. Useiden kannanottojen mukaan määräenemmistöpäätöksenteko, joka toimii toissijaisena päätöksentekomuotona, mahdollistaisi nopeamman, tehokkaamman ja tuloksellisemman päätöksentekoprosessin YUTP:n alalla¹¹. Näin ollen tutkimuksessa tarkastellaan yksimielisesti sekä määräenemmistöllä tehtävään päätöksentekoon kohdistuvaa sääntelyä unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Erityisen mielenkiinnon kohteena on suvereenisuuden perinteisen määritelmän osalta ongelmallisena pidetty määräenemmistöpäätöksenteko.

Euroopan unionin oikeuden osalta tarkastelun kohteena ovat perussopimukset, joilla säännellään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alasta sekä alan päätöksenteosta. YUTP:n alasta säännellään EU:ssa ainoastaan perussopimuksilla, sillä alemman asteista sääntelyä alasta voi ei voida antaa. Kansallista oikeutta tarkasteltaessa selvitetään Suomen lainsäädännön sisältämiä määräyksiä ulko- ja

¹¹ Komission edellinen puheenjohtaja on erityisesti vuotuisissa unionin tilaa koskevissa puheissaan puhunut YUTP:n alalla laajemman määräenemmistöpäätöksenteon käyttöön ottamisen puolesta. Ks. muun muassa Juncker, Puhe unionin tilasta 2017 sekä 2018.

turvallisuuspolitiikasta osana kansainvälisiä suhteita sekä valtion täysivaltaisuudesta. Tavoitteena on selvittää näiden pohjalta yhtymäkohtia ulko- ja turvallisuuspoliittisen sääntelyn sekä suvereenisuuden välillä.

1.3 Tutkielman metodologiasta ja aineistosta

Metodologialtaan tutkielma pohjautuu lainoppiin eli oikeusdogmatiikkaan, sillä tutkielman tarkoituksena on selvittää voimassa olevan oikeuden sisältöä. Euroopan unionin oikeuden osalta tarkastellaan erityisesti yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kytkeytyvää sääntelyä ja kansallisen oikeuden osalta sääntelyä kansainvälisistä suhteista ja valtion täysivaltaisuudesta. Lainopin tarkoituksena on tuottaa tietoa voimassa olevien oikeusnormien sisällöstä, ja näin lopputulemana oikeusdogmaattisesta tutkimuksesta saadaan normatiivista tietoa. Tulkinta- ja systematisointitehtävät kuuluvat lainopin perinteisiin tehtäviin, joihin sisältyvät normikannanotot oikeusnormien maailmasta sekä tulkintakannanotot voimassa olevien oikeusnormien sisällöstä.¹² Tutkielmassa hyödynnetään kumpaakin edellä mainittua lainopin keskeistä tehtävää.

Tutkielmassa käytetty aineisto pohjautuu EU-oikeuteen eli Euroopan unionin taholla säädettyyn lainsäädäntöön. EU:n lainsäädäntö jaetaan primääri- ja sekundäärilainsäädäntöön. Edellä mainittu toimii tutkielman kannalta merkittävänä oikeuslähteenä, sillä YUTP:n alan säädöksiä ei voida hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Primäärilainsäädännön muodostavat unionin toiminnan perustankin rakentavat perussopimukset, ja sekundäärilainsäädäntö sisältää muun muassa asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä, jotka on johdettu primäärilainsäädännössä määritellyistä periaatteista ja tavoitteista¹³. EU-lainsäädännön ohella jäsenvaltioiden kansallisen oikeuden merkitys korostuu tutkielmassa, ja tarkastelun kohteeksi otetaankin unionin oikeuden rinnalla Suomen lainsäädäntö. Tämä kansallisen oikeuden aseman korostuminen pohjautuu jäsenvaltioiden merkittävään rooliin YUTP:n alan järjestelmässä¹⁴.

Oikeuskäytännön hyödyntäminen aineistona on rajoitettua, sillä Euroopan unionin tuomioistuimella ei ole yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan määräyksiä eikä näiden määräysten nojalla hyväksyttyjä säädöksiä koskevaa toimivaltaa¹⁵ SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti. Kyseisen lainkohdan mukaan Euroopan unionin tuomioistuimella on kuitenkin

¹² Hirvonen 2011, 22.

¹³ EU:n virallinen verkkosivusto 2019, kohta EU:n oikeus.

¹⁴ Ks. Wessel 2008, 153 ja Koutrakos 2018, 35.

¹⁵ Euroopan unionin tuomioistuin 2014. Lausunto 2/13 EU:C:2014:2454, kohta 252. Unionin tuomioistuimen toimivallan rajoitus YUTP:n alalla mainitaan lausunnon 252 kohdassa: ”— unionin oikeuden nykytilassa tietyt YUTP:n yhteydessä toteutetut toimet jäävät unionin tuomioistuimen harjoittaman tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.”

toimivaltaa valvoa SEU 40 artiklan noudattamista ja tutkia eräiden SEUT 275 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettujen luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille osoitettujen rajoittavien päätösten, kuten sanktioiden, laillisuutta. Nämä tuomiovaltaan asetetut rajoitukset johtuvat YUTP:n alan erityisestä EU-lainsäädännöllisestä luonteesta¹⁶. Tutkielmassa hyödynnetään kuitenkin oikeuskäytäntönä unionin tuomioistuimen ratkaisuja, joissa on annettu merkittäviä lausuntoja suvereniteettiin liittyen. Erityisesti ratkaisuissa korostuu jäsenvaltioiden suvereenisuuden kaventuminen suvereenisuusosoikeuksien luovuttamisen seurauksena, mikä on tutkimustehtävän kannalta oleellinen seikka.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkielma rakentuu viidestä pääluvusta. Ensimmäinen pääluku toimii johdantolukuna tutkielmalle, ja se muodostuu aiheen taustoituksesta, tutkimustehtävän määrittelystä ja aiheeseen tehdyistä rajauksista, tutkielmassa hyödynnettävän metodin ja aineiston tarkastelusta sekä tutkimuksen rakenteesta. Toisessa pääluvussa määritellään tutkielman kannalta keskeinen käsite, suvereenisuus, sekä tarkastellaan kansallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Kolmannessa pääluvussa keskitytään Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomenetelmiin ja toimivallan jakoon. Neljännen pääluvun tavoitteena on tarkastella yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekomenettelyitä sekä kansallista ulko- ja turvallisuuspoliittista sääntelyä suvereniteetin käsitteen kannalta, ja näin etsiä vastauksia asetettuun tutkimuskysymykseen. Viidennessä pääluvussa tuodaan esille tutkielmassa saadut tulokset johtopäätöksinä, joilla vastataan tutkimuskysymykseen.

¹⁶ Ks. yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityisestä roolista EU-oikeudessa muun muassa Wessel 2008, 153–157 ja Larik 2017, 322–324.

2 LÄHTÖKOHTIA SUVEREENISUUTEEN JA KANSALLISEEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIikkaan

2.1 Dynaaminen suvereenisuuden käsite

Suvereenisuuden käsitteen määrittelemine ei ole ajatonta ja kiistatonta, sillä käsitteen saama merkityssisältö on muuttunut vuosisatojen aikana ja tulee jatkuvasti päivittymään muuttuvan maailman mukana.¹⁷ Dynaamisen luonteensa vuoksi käsite saakin monenlaisia toisistaan eroavia määrittelyjä sekä ajan että määrittelijätahon mukaan. Suvereniteettia eli täysivaltaisuutta voidaan tarkastella erityisesti sen poliittisesta tai oikeudellisesta asemasta käsin. Tässä tutkielmassa suvereenisuutta tarkastellaan oikeustieteellisen tieteenalan määrittelyjen kautta.

Kelsen lähestyy suvereenisuuden käsitettä normatiivisen järjestyksen kautta, jolloin suvereenisuutta pidetään oikeudellisena käsitteenä. Käsitteen oikeudellisen määritelmän mukaan suvereenisuuden pääajatuksena on rajoittamaton lainsäädännöllinen valta.¹⁸ Tässä yhteydessä lainsäädäntövallan rajoittamattomuuden vaatimus tarkoittaa sitä, että mikään oikeudellinen rajoitusehto ei voi sisältyä normatiiviseen valtaan tai auktoriteettiin, joka on perustuslaillisen järjestyksen nojalla annettu kansalliselle lainsäätäjälle. Valtion sisällä korkeinta valtaa käyttävän toimijan perustuslaillinen valta säätää lakeja säilyy niin kauan kuin oikeudellisia rajoitteita ei määrätä kyseiseen vallankäyttöön liittyen. Suvereenisuus on näin ollen määrätty lainsäädännöllisen vallan haltijalle ja sitä ei voida tältä ilman perustuslaillista määräystä poistaa. Suvereenisuus ja sen oikeudellinen perusta voidaan näin ollen kytkeä kansallisiin perustuslakeihin, joilla annetaan legitimitetti eli oikeutus korkeimmalle valtiolliselle toimijalle säätää tai olla säätämättä kyseisen valtion alueella oleskelevia kansalaisia sitovaa oikeutta.¹⁹ Näin ollen suvereenin toimijan täysivaltaisuus sekä oikeutus tämän täysivaltaisuuden käyttöön perustuu valtion hierarkkisesti korkeimpaan oikeuteen, johon pohjautuva valta on lähtökohtaisesti ulkopuolisen toimijan puuttumisen ulottumattomissa.

Valtion suvereenisuus voidaan jakaa ulkoiseen ja sisäiseen suvereenisuuteen. Jaottelu ei kuitenkaan ole selvärajainen ja kiistaton, ja sanotaankin, että rajanveto sisäisen ja ulkoisen suvereenisuuden välillä on yksi kiistellyimmistä jaotteluista oikeustieteessä. Suvereenisuuden jakamisen valtion sisäiseen ja ulkoiseen ulottuvuuteen nähdään tarkoittavan saman asian jakamista kahteen eri

¹⁷ Jyränki 2003, 83.

¹⁸ Kelsen 1966, 438–439.

¹⁹ MacCormick 1999, 127.

aspektiin, minkä koetaan aiheuttavan lainoppiin sekavuutta.²⁰ Näiden kahden eri ulottuvuuden väliseen yhteyteen lukeutuu lisäksi näkemyseroja: ulkoinen ja sisäinen suvereenisuus nähdään sekä toisistaan erottamattomina että selvästi erillisinä ulottuvuuksina²¹. *MacCormick* esittää ulkoisen suvereenisuuden olevan selkeästi irrallinen sisäisen suvereenisuuden ulottuvuudesta. Käsitteen ulkoinen ulottuvuus pohjautuu kansainvälisen oikeuden jokaiselle valtiolle takaamaan oikeuteen laillisuuskontrollin harjoittamiseen omalla alueellaan ilman toisen valtion tai järjestön puuttumista tähän lailliseen ylivaltaan. Sisäisen suvereenisuuden *MacCormick* tunnistaa olevan ainoastaan valtion sisäistä vallanjakoa. Valtion sisällä ei katsota esiintyvän yhtä tiettyä suvereenia toimijaa valtion sisäisen oikeudellisen ja poliittisen kontrolloinnin vuoksi²². Sisäinen suvereenisuus viittaa siis valtionrajojen sisäpuoliseen korkeimpaan oikeudelliseen valtaan, johon perustuu oikeudellinen kelpoisuus järjestyksen ylläpitoon ainoastaan näiden valtionrajojen sisäpuolella²³. Tämä luo vastakohdan ulkoisen suvereenisuuden ulottuvuuteen, jossa valtiota kokonaisuutena pidetään yhtenä suvereenina toimijana suhteessa ulkomaailmaan. Ulkoisessa suvereenisuudessa valtio nähdään toimijana globaalissa maailmassa, jossa toimii myös toisia suvereenia valtioita sekä muita kansainvälisoikeudellisia subjekteja. Ulkoisen ulottuvuuden mukaisesti suvereenisuus pitää sisällään valtion tasa-arvoisuuden toisiin valtioihin nähden sekä valtion vapauden päättää riippumattomasti oikeudellisista suhteistaan muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin.²⁴ Seuraavaksi syvennyessä suvereenisuuteen tarkemmin, tarkastelun painopiste kohdistuu käsitteen ulkoiseen ulottuvuuteen.

Jyränki esittelee suvereniteetin perinteisen määritelmän, jonka mukaan ”suvereenisuus on yksi ja jakamaton”. Suvereenille valtiolle on näin ollen ominaista pyrkiä kilpailevien vallankäyttäjätahojen toiminnan estämiseen omalla valtiosuvereniteettiinsä kuuluvalla alueellaan. Pyrkimyksen taustalla on ajatus yhdestä ja jakamattomasta suvereenisuudesta – suvereenia toimijoita voi alueella olla ainoastaan yksi, eikä suvereenisuutta voida jakaa minkään muun toimijan kanssa yhdessä. Ulkopuolisten tahojen lainsäätämistä tai ulkopuolisten tahojen säätämien sääntöjen noudattamista ei voida kansallisen suvereniteetin vuoksi sallia omien valtionrajojen sisäpuolella.²⁵ Yhden valtion sisällä voi näin ollen olla kerrallaan ainoastaan yksi korkeinta valtaa käyttävä suvereeni toimija, eikä mikään muu taho voi olla suvereeni suhteessa tähän toimijaan. Suvereenisuuden ehdottomuus on kuitenkin muotoutunut globalisaation myötä suhteellisuudeksi²⁶, joka tunnistaa valtioiden

²⁰ Jyränki 2003, 86.

²¹ Vrt. *MacCormick* 1999, 129–130; Jyränki 2003, 86.

²² *MacCormick* 1999, 129.

²³ Jyränki 2003, 86.

²⁴ *MacCormick* 1999, 130; Jyränki 2003, 86.

²⁵ Jyränki 2003, 86–88.

²⁶ Jyränki 2003, 87.

täysivaltaisuuteen kohdistuneet suvereenisuusrajoitukset. Myös McCormick esittää edellä esitellylle suvereniteetin perinteiselle ja ehdottomalle määritelmälle vastakohtaisen ajatuksen jaetusta suvereenisuudesta. Jaettua suvereenisuutta tarkastellaan lisää luvussa 2.2 Euroopan unionin jäsenyyden tuomasta lähtökohdasta.

Ulkoisen suvereenisuuden perusajatuksena Jyrängin mukaan on ”valtioiden periaatteellinen tasa-arvo”. Valtioiden keskinäisesti solmimat taloudelliset ja poliittiset sopimukset rajoittavat kansallisvaltioiden mahdollisuutta päättää vapaasti ulkoisista suhteistaan, minkä vuoksi tämä valtioiden välinen periaatteellinen tasa-arvo toteutuu enää harvoin käytännössä.²⁷ Suvereenisuuden sisältämään ehdottomaan ulkopuolisten vallankäyttäjätahojen poissulkemiseen on jouduttu tekemään poikkeuksia toimivaltaluovutuksiin liittyen kansainvälistymisen, erityisesti Euroopan unioniin liittymisen, seurauksena. Valtio voi itsenäisesti päättää luovuttaa ulkopuoliselle taholle suvereenisuusosoikeuksiaan, muun muassa lainsäädäntö- tai lainkäyttövaltaan oikeuttavien valtuuksien kautta²⁸. Tällöin luovuttajavaltio käytännössä siirtää osan suvereenisuutensa piiriin kuuluvasta toimivallasta toisen suvereenin toimijan käytettäväksi. Tällä tavoin suvereenisuutta on myös luovutettu jäsenvaltioilta EU:lle.

2.2 Suvereenisuus Euroopan unionin jäsenvaltioilla

EU:n toiminnan periaatteiden mukaisesti jäsenvaltiot luovuttavat osan kansallisesta päätäntä- ja toimivallastaan unionille, mikä mainitaan unionin perussopimuksissa; Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti ”sopimusosapuolet perustavat keskenään Euroopan unionin —, jolle jäsenvaltiot antavat toimivaltaa yhteisten tavoitteidensa saavuttamiseksi”. Euroopan unionin oikeus mielletäänkin usein ”omaa laatuaan olevaksi, *sui generis* -luonteiseksi oikeusjärjestelmäksi, jonka tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereeniteettioikeuksiaan”²⁹. Tähän perustuen Jyränki esittää, että EU-jäsenyyden, oikeudellisten toimivallansiirtojen sekä liittymissopimusten tosiasiallisten vaikutuksien vuoksi jäsenvaltioiden kansallinen suvereenisuus on rajoittunut huomattavasti. Rajoituksen arvioidaan olevan niinkin merkittävä, että kansallisen suvereenisuuden sijaan suvereniteetin voitaisiin nähdä jakautuvan yhdessä yhteisön ja jäsenvaltioiden kesken.³⁰

Oikeuskäytännöllä on tarkennettu kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden välistä suhdetta, ja unionin oikeuskäytännöstä löytyykin tuomioistuinratkaisuja, joilla on erityinen suunnannäyttäjän

²⁷ Jyränki 2003, 94 ja 98.

²⁸ Jyränki 2003, 87.

²⁹ Raitio 2017, 28.

³⁰ Jyränki 2003, 198.

rooli *de facto* -tuomioina eurooppalaisuuden sekä sen tulevaisuuden julkituksen kannalta³¹. Seuraavaksi tarkastellaan suvereenisuuden saamaa määritelmää kahden tuomioistuinratkaisun osalta.

Yhteisöjen tuomioistuin (nykyinen nimi ”unionin tuomioistuin”) on antanut 5.2.1963 *Van Gend en Loos* -tuomion³², jonka ratkaisutekstissä sanotaan jäsenvaltioiden luoneen yhteisön, joka ”muodostaa kansainvälisessä oikeudessa uuden oikeusjärjestyksen, jonka hyväksi jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia oikeuksiaan, vaikkakin rajatuilla aloilla”. Tuomiossa selvennetään näin jäsenvaltioiden suvereenisuuden kaventamista. Lisäksi tuomiossa korostetaan jäsenvaltioiden oma-aloitteisuutta ja halukkuutta tähän täysivaltaisuuden kaventamiseen johtaneeseen unionijäsenyyteen. Samalla tuodaan kuitenkin esiin myös suvereenisuuden kaventamiseen liitettyjä rajoituksia, jotka eivät kuitenkaan tee jo tehdyistä toimivaltuuksien luovutuksista pätemättömiä.

Samoin yhteisöjen tuomioistuimen 15.7.1964 antamassa *Costa v. ENEL* -tuomiossa³³ annettiin merkittäviä lausuntoja kansalliseen suvereniteettiin ja sen rajoittamiseen liittyen. Erityisesti tapauksessa määriteltiin EU-oikeuden ensisijaisuus-periaate³⁴, mitä seurasi periaatteen vakiintuminen unionin oikeuden asemaa suhteessa jäsenvaltion oikeuteen selventäväksi määritteeksi. Ratkaisutekstissä korostetaankin suvereenisuus-oikeuksien siirron kautta syntyvää oikeutusta EU-oikeuden ensisijaisuudelle kansalliseen oikeuteen nähden, mikä yhtäaikaaisesti kasvattaa unionin suvereenisuutta siirrettyjen suvereenisuus-oikeuksien alalla³⁵.

Costa v. ENEL -oikeudenkäynnin ratkaisussa todetaan seuraavasti:

*”Jäsenvaltioiden toteuttama perustamissopimuksen määräysten mukaisten oikeuksien ja velvoitteiden siirto kansallisesta oikeusjärjestyksestä yhteisön oikeusjärjestykseen rajoittaa pysyvästi jäsenvaltioiden suvereenia oikeuksia.”*³⁶

”Perustamalla rajoittamattomaksi ajaksi yhteisön, jolla on omat toimielimet, oikeushenkilöllisyys, oikeuskelpoisuus, kelpoisuus edustaa itseään kansainvälisissä yhteyksissä ja todellista toimivaltaa, joka perustuu jäsenvaltioiden toimivallaan rajoittamiseen tai siirtämiseen yhteisölle, jäsenvaltiot ovat rajoittaneet suvereenia

³¹ Vauchez 2009, 1.

³² Yhteisöjen tuomioistuin 1963 *Van Gend en Loos* 26/62, EU:C:1963:1.

³³ Yhteisöjen tuomioistuin 1964, *Costa v. ENEL* 6/64, EU:C:1964:66.

³⁴ Raitio 2017, 28.

³⁵ Besselink – Bonelli 2018, 669.

³⁶ Yhteisöjen tuomioistuin 1964, *Costa v. ENEL* 6/64, EU:C:1964:66.

oikeuksiaan, tosin rajatuilla aloilla, ja luoneet säännösten, jota sovelletaan niiden kansalaisiin sekä jäsenvaltioihin itseensä.”³⁷

Sekä *Van Gend en Loos* että *Costa v ENEL* -tapauksien ratkaisujen mukaan jäsenvaltiot ovat rajoittaneet itsemääräämisoikeuksiaan Euroopan unionin hyväksi liittyessään unionin oikeudenkäytön piiriin. Itsemääräämisoikeuksiin tehdyt rajoitukset eivät kuitenkaan kata kaikkea kansallisen itsemääräämisoikeuden alaa, vaan ne koskevat rajoitettuja oikeudenaloja, jotka kuuluvat unionin muodostaman kansainvälisoikeudellisen oikeusjärjestyksen piiriin.³⁸ Jäsenvaltion luovuttaessa suvereenisuutensa alaan kuuluvaa toimivaltuutta EU:lle, se osallistuu valtuuden kollektiiviseen käyttöön yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa voimatta yksin määrätä valtuutta koskevan toimialan sääntelystä.³⁹ Jäsenvaltiot eivät näin ollen menetä kaikkia toimivaltuuksiaan tiettyjen politiikanalojen osalta, sillä lähtökohtaisesti jokaiselle yksittäiselle jäsenvaltiolle jää yhä valtuus säännellä sektoria koskevia oikeussääntöjä, mutta kuitenkin vain yhdessä muiden toimijoiden kanssa. EU:n toimivallanjaon mukaisesti kuitenkin aloilla, joilla EU käyttää yksinomaista toimivaltaa SEUT 3 artiklan mukaisesti, jäsenvaltiot ovat luopuneet kokonaan oikeudestaan säännellä tällaisia unionin yksinomaisen toimivallan alaisia politiikan sektoreita. Unionin yksinomaisen toimivallan alaisuuteen kuuluvia sektoreita ovat muun muassa rahapolitiikka, tulliliitto sekä kauppapolitiikka⁴⁰.

Euroopan unionin jäsenvaltioiden suvereniteetin muovautumista unioniin liittymisen jälkeen on mahdollista arvioida erilaisia kriteereitä ja reunaehtoja hyödyntäen. Unionijäsenyyden seurauksena jäsenvaltioiden kaventunutta suvereenisuutta arvioitaessa on Jyrängin mukaan aiheellista kiinnittää huomiota kolmeen seikkaan: ensimmäisenä on syytä tarkastella, onko jäsenvaltiolle jäänyt riittävä määrä omaa päätösvaltaa, kun otetaan huomioon siirrettyjen toimivaltuuksien määrä sekä laatu. Toiseksi selvitetään, onko jäsenvaltioilla edelleen EU:n yhdentymistä koskeva kompetenssi-kompetenssi, eli yksinomainen valta määrätä toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden kesken unionijäsenten yhteisesti tekemillä valtiosopimuksilla. Kolmanneksi tarkastelun kohteeksi otetaan kysymys jäsenvaltioiden oikeudesta ja mahdollisuudesta erota EU:sta.⁴¹

Jäsenvaltion mahdollisuus vaikuttaa Euroopan unionin päätöksentekoon valmisteluvaiheiden ja äänestyspäätösten kautta on kytköksissä unionin päätöksentekotapoihin. Luonnollisesti yksimielisesti ja määräenemmistöllä tehtävien päätösten vaikutukset jäsenvaltion vaikuttamismahdollisuuksiin ovat

³⁷ Yhteisöjen tuomioistuin 1964, *Costa v. ENEL* 6/64, EU:C:1964:66.

³⁸ Raitio 2017, 28–34.

³⁹ Jyränki 2003, 87.

⁴⁰ Eur-Lex -verkkosivusto 2019, kohta Euroopan unionin toimivaltajako.

⁴¹ Jyränki 2003, 195.

erilaiset.⁴² Vaikuttamismahdollisuuksien laajuudella on luonnollisesti yhteys laajemmin kansalliseen suvereniteettiin, sillä täysivaltaisella valtiolla on aiemmin esittämieni suvereniteetin perusajatuksien mukaisesti oltava rajoittamaton valta ja näin ollen myös rajoittamattomat vaikutusmahdollisuudet itseään koskevaan päätöksentekoon.

MacCormickin pohdinnan mukaisesti on aiheellista kysyä, voiko suvereenisuus poistua kokonaan yhdeltä toimijalta, jolloin se siirtyy toiselle toimijalle, vai katoaako se toimijalta ilman, että mikään muu taho hyötyy siitä?⁴³ Euroopan unionin tuomioistuimen arvion mukaan jäsenvaltioiden yhteisölle luovuttama suvereenisuus on kertynyt yhteisön käyttöön ja näin ollen se on tehnyt yhteisöstä suvereenin aloilla, joilla toimimiseksi sille on annettu toimivaltuuksia⁴⁴. Tämän perusteella voidaan ajatella osan jäsenvaltioiden luovuttamasta suvereenisuudesta kertyvän unionin hyödyksi. Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla luovutettavat suvereenisuusosoikeudet edustavat vain osaa kansallisesta suvereenisuudesta, jolloin jäsenvaltioiden suvereenisuus kyseisellä alalla ei siirry kokonaan unionin käytettäväksi.

2.3 Suvereniteetin sääntelystä

Suomen perustuslain (731/1999) 1.1 §:ssä julistetaan Suomen olevan täysivaltainen tasavalta. Valtion suvereenisuus ja demokraattisuus luovat periaatteellisen pohjan erityisesti kansainvälisten suhteiden sääntelylle. Kansallisen lainsäädännön merkittävimpana kulmakivenä olevan perustuslain ensimmäisen säännöksen sisältämä julistusluonteinen ilmaisu onkin yksi keskeisimpiä valtiosääntöoikeudellisia periaatteita Suomessa⁴⁵.

Perustuslakiuudistuksen myötä PL 1.1 §:n sisältämä suvereniteettisäädös on aiempaa perustuslain säädöstä joustavampi erityisesti suhteessa Euroopan unionin päätäntävaltaan. Tähän kansallista suvereniteettia koskevan säädöksen joustavampaan sanamuotoon vaikuttaa merkittävästi PL 1.3 §:n sisältämä ilmaus Suomen osallistumisesta ”kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi” sekä maininta Euroopan unionin jäsenyydestä. Euroopan unionille luovutettavien toimivaltuuksien aiheuttamia kansallista suvereniteettia koskevia rajoituksia sekä mahdollista ristiriitaisuutta EU-oikeuden velvoitteen sekä kansallisen täysivaltaisuuden välillä voidaan arvioida näiden PL 1.3 §:n sisältämien kansainväliselle yhteistyölle asetettujen tavoitteiden kannalta.⁴⁶ PL 1.3 §:n muodostamaa kansainvälisyysperiaatetta tulkitaan

⁴² Jyräki 2003, 196.

⁴³ Ks. MacCormick 1999, 126.

⁴⁴ European Constitutional Law Review 2019, 669.

⁴⁵ HE 1/1998 vp, 6; Saraviita 2011, 25.

⁴⁶ Jyräki 2003, 94; Saraviita 2011, 24.

perustuslain esitöiden mukaan niin, ”että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka vain vähäisessä määrin vaikuttaisivat valtion täysivaltaisuuteen, eivät olisi sellaisenaan ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuutta koskevien säännösten kanssa”⁴⁷. Näin ollen EU:n lainsäädäntövallan piiriin siirrettyjen kansallisten toimivaltuuksien tulisi rajoittaa jäsenvaltion suvereenisuutta huomattavasti ja kansainvälisen yhteistyön tavanomaiset vaatimukset ylittäen⁴⁸, jotta toimivaltuuksien siirron voitaisiin todeta olevan perustuslain vastaista. Erityisesti tilanteissa, joissa siirretään ehdotonta lainsäädäntö-, toimeenpano- tai tuomiovaltaa sisältävää julkista valtaa kansainväliselle toimielimelle, riski huomattavaan täysivaltaisuuden rajoittamiseen ja kansainvälisen yhteistyön tavanomaisten vaatimuksien ylittymiseen on korkea.⁴⁹

Kansallisen lainsäädännön lisäksi Euroopan unionin oikeuden tasolla otetaan huomioon jäsenvaltioiden suvereenisuus sekä sen jakaminen jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä toimivallan jaon avulla. SEU 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan rajoitus unionin toimivallalle, jonka nojalla kaikki se toimivalta, jota jäsenvaltiot eivät ole perussopimuksissa luovuttaneet unionille, säilyy jäsenvaltioilla itsellään. Lisäksi SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni ”kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä” ja erityisesti niitä, jotka liittyvät kansalliseen turvallisuuteen ja puolustukseen. Nämä säännökset ovat merkittäviä jäsenvaltion suvereenisuuden kannalta, sillä perussopimuksilla säännellään unionin kaikkien toimintojen lähtökohdista. SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaisesti unionin käyttämä toimivalta perustuukin annetun toimivallan periaatteeseen, johon perustuen jäsenvaltiot siirtävät unionin perussopimuksilla kansallisia toimivaltuuksiaan yhteisön käyttöön ja näin määrittelevät rajat unionin toiminnalle.

2.4 Kansallinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka ja toimivallan jako

Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisesta toimivallasta säännellään keskeisin osin Suomen perustuslaissa. Perustuslain 93 § pitää sisällään toimivaltanormin, jolla säännellään toimivaltuuksista Suomen kansainvälisten suhteiden osalta. Lähtökohtaisesti Suomen ulkopoliittikkaa johdetaan PL 93 §:n 1 momentin sanamuodon mukaan presidenttijohtoisesti yhdessä valtioneuvoston kanssa.⁵⁰ Kuitenkin PL 93 §:n 2 momentin perusteella yksinomainen toimivaltuus Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisen valmistelun sekä näiden päätösten toimeenpanoon liittyvien päätösten osalta on Suomessa annettu valtioneuvostolle. Näin ollen pääsääntöisesti kaikki Euroopan unioniin liittyvät asiat, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka mukaan lukien, kuuluvat valtioneuvoston

⁴⁷ HE 1/1998 vp, 73.

⁴⁸ PeVL 39/2000 vp, 2; Jyränki 2003, 94.

⁴⁹ Ks. julkisen vallan osalta PeVL 14/1994 vp, 2; Jyränki 2003, 95.

⁵⁰ Saraviita 2011, 792–793.

päätösvallan alaisuuteen, eikä tasavallan presidentin laissa määritelty toimivaltuus ulotu kyseisiin päätöksiin asti⁵¹. Presidentin toimivalta kattaa muihin kuin EU:n jäsenvaltioihin kohdistuvien kansainvälisten suhteiden hoitamisen. Kansainvälisiä suhteita koskeva toimivallan jako perustuukin Suomessa EU-asioiden ja muun ulkopolitiikan välille tehtyyn erotteluun, mikä voi aiheuttaa problematiikkaa tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulkopoliittisen toimivallan jaon suhteen.⁵²

Tasavallan presidentin toimivalta käsittää siis Suomen kansainvälisten suhteiden hoidon suhteessa muihin, kuin Euroopan unionin jäsenvaltioihin. Kyseistä toimintaa ei voida harjoittaa täysin riippumattomasti EU:ssa tehtävistä kannanmuodostuksista, sillä Suomen kansallisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimien on oltava linjassa unionin kantojen kanssa. Tähän EU-asioiden sekä valtion muun ulkopolitiikan väliseen kytkökseen perustuvat presidentin ja valtioneuvoston toimivaltuuksien päällekkäisyydet. Vaikka presidentillä ei ole toimivaltaa unioniasioissa, niin perussopimusten muuttaminen sekä muutoksien hyväksymisen kansallinen ratifiointi sisältyvät presidentille kuuluviin tehtäviin⁵³. Lisäksi unionin perussopimusten muutosten hyväksyntä edellyttää hallituksen ohella niin presidentin kuin eduskunnankin puoltavaa kantaa⁵⁴.

Pääministeri osallistuu Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joissa määritellään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan yleisiä suuntaviivoja sekä unionin kantoja YUTP:n piiriin kuuluvien asioiden osalta. Suomessa pääministerin merkittävänä tehtävänä on perustuslain 97 §:n nojalla Eurooppa-neuvostossa käsiteltyjen asioiden tiedonanto presidentille⁵⁵. Kansallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan suuntaviivoihin vaikuttaessa suurilta osin pääministerijohtoisesti Euroopan unionissa, tällä kansallisen tason sääntelyllä on merkittävä vaikutus tasavallan presidentin huolehtimaan kansainvälisten suhteiden hoitoon liittyen. Valtioneuvoston kanslia, jota johtaa Suomen pääministeri, vastaa ensisijaisesti EU:n perussopimusten muutosten valmistelusta, mikä myös omalta osaltaan vahvistaa vaatimusta EU-asioiden käsittelyn tiedonannosta presidentille. Hallituksen esityksen mukaan perustuslakiuudistuksella lujitettiin valtioneuvostolle kuuluvaa toimivaltaa kansainvälisissä asioissa sekä selkeytettiin sen asemaa EU-asioissa⁵⁶. EU-sihteeristön siirto valtioneuvoston kansliaan vahvisti osaltaan pääministerin roolia EU-politiikkaan liittyen ja näin

⁵¹ Ks. Euroopan unionin asioihin liittyvästä toimivallan jaosta ja valtioneuvoston korostetusta roolista EU-asioista päättäjänä Saraviita 2011, 792.

⁵² Ks. EU-asioiden ja kansallisen ulkopolitiikan välisestä erottelusta Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 50–51.

⁵³ Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 161–162.

⁵⁴ Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 161.

⁵⁵ Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 161–162.

⁵⁶ HE 26/2000 vp, 2.

ollen myös tuki uudessa perustuslaissa asetettua tavoitetta pääministerin ja valtioneuvoston asemasta ensisijaisena EU-asioiden hoitajana⁵⁷.

Eduskunnan rooli Euroopan unionin asioissa kattaa pääasiassa oikeuden osallistua unioniasioden kansalliseen valmisteluun sekä tiedonsaantioikeuden. Tarkemmin eduskunnan toimivaltuudet kattavat EU:n lainsäädäntöehdotuksien etukäteisen käsittelyn, joihin se osallistuu erikoisvaliokuntien kautta, Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokousten systemaattisen ennakkokäsittelyn ja jälkikäteisraportoinnin, jotka perustuvat ministerikuulemisiin sekä laajan tiedonsaantioikeuden. Lisäksi eduskunta voi vaatia hallituksen neuvottelukannoista lisäselvityksiä tai tarkennuksia. Ulko- ja turvallisuuspoliittiset EU-asiat ovatkin erityisesti olleet asioita, joiden kautta eduskunta on pyrkinyt vaikuttamaan hallituksen toimintaan.⁵⁸ Ulko- ja turvallisuuspoliittisia asioita käsitellään Suomessa ulkoasiainvaliokunnassa, sillä eduskunta toimii unioniasioissa valiokuntien kautta. Perustuslain 96 §:ssä määritellään eduskunnan oikeuden laajuudesta osallistua EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. PL 96.1 §:ssä säännellään eduskunnan oikeudesta käsitellä Euroopan unionissa päätettävien säädösten, sopimusten tai muiden toimien ehdotuksia, jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Eduskunta määrittelee kantansa valtioneuvoston toimittamista EU-asioihin liittyvistä ehdotuksista suuressa valiokunnassa sekä ulko- ja turvallisuuspoliittisten ehdotuksien osalta ulkoasiainvaliokunnassa. Eduskunnan kuulemisoikeuden alaisuuteen lukeutuu lisäksi valtioneuvoston velvollisuus antaa tiedot asianomaisille valiokunnille asian käsittelystä Euroopan unionissa sekä ilmoittaa kantansa asiaan liittyen 96.3 §:n nojalla. Lisäksi eduskunnalle kuuluu tiedonsaantioikeus kansainvälisissä asioissa PL 97 §:ssä määritellyssä laajuudessa.⁵⁹ Tiedonsaantioikeus ulko- ja turvallisuuspoliittisissa asioissa on asetettu käytännössä rajattomaksi eduskunnan ulkoasianvaliokunnalle. Tämä lähes rajaton tiedonsaantioikeus perustuu PL 97 §:ään. Unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan osalta ulkoasiainvaliokunnalla on täten yhtäläinen puhevalta sekä oikeus saada tietoa kuten muiden EU-asioiden osalta on suurella valiokunnalla. Näin ollen eduskunnan parlamentaarinen valvonta on jokaisella politiikanalalla sisällöltään sekä laajuudeltaan samantasoista.⁶⁰

EU:n ulkosuhteiden ja muiden kansalliseen ulkopolitiikkaan keskeisesti kuuluvien asioiden välillä tehtävä erottelu tulee olemaan entistä haastavampaa, sillä unionin vaikutus kohdistuu vahvasti Suomen toimintaan kansainvälisiin suhteisiin liittyen. Euroopan unionin vaikutus kohdistuu

⁵⁷ Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 2002, 49.

⁵⁸ Raunio 2017, 201–203.

⁵⁹ Ks. Raunio 2014, 229, 232 ja 241.

⁶⁰ Raunio 2017, 216–217.

Suomessa erityisen vahvasti Venäjä-suhteiden hoitoon sekä Suomen YK-politiikkaan.⁶¹ Suomen ulkopoliitiikan alaan lukeutuvat kannat muodostetaan pääsääntöisesti arvioimalla niiden suhde EU-jäsenyyteen⁶², jolloin puhtaasti kansallisten intressien mukaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa on tuskin mahdollista harjoittaa. Euroopan unionin ulkosuhteiden laaja-alainen vaikutus Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätöksentekoon vahvistaa näin ollen entisestään pääministerin ja valtioneuvoston toimivaltaa kansainvälisten suhteiden sekä erityisesti EU-asioiden hoitamisen osalta.

Euroopan unionin jäsenvaltion kansallisten politiikanalojen on oltava harmoniassa EU-politiikkojen kanssa. Unionijäsenyyden vuoksi Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksenteossa onkin otettava huomioon unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka⁶³. Tällä onkin väistämättä seurauksia kansalliseen täysivaltaisuuteen. *Saraviita* huomioi myös tämän kansalliseen päätösvaltaan kohdistuvan rajoittavan tekijän: ”Suomen jäsenyys Euroopan unionissa merkitsee Suomen ulkopoliittisen päätösvallan sitomista unionin ainakin toistaiseksi vahvistuneeseen ja laajentuvaan ylivaltiolliseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen päätösvaltaan.”⁶⁴ Kansallisten sekä unionitasoisten politiikkojen sekä lainsäädäntöjen harmonian vaatimus perustuu EU-oikeuden lojaliteettiperiaatteeseen ja vilpittömän yhteistyön periaatteeseen, joista säännellään vilpittömän yhteistyön periaatteen termiä käyttäen SEU 4(3) artiklassa. Vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti jäsenvaltioiden ja unionin tulee perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään kunnioittaa sekä avustaa toisiaan. Periaatteen sääntelyn sanamuoto luo jäsenvaltioita sitovan vaikutuksen, minkä vuoksi sitä on pidettävä kansallisen tason toimintaa ensisijaisesti ohjaavana tekijänä.⁶⁵

⁶¹ Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 46.

⁶² Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 46 ja 49.

⁶³ Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 46.

⁶⁴ *Saraviita* 2011, 792–793.

⁶⁵ Ks. lojaliteettiperiaatteen ja vilpittömän yhteistyön sääntelystä Raitio 2017, 16–17.

3 YHTEISEN ULKO- JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN ALAN PÄÄTÖKSENTEKO

3.1 Päätöksenteosta yleisesti

Ulko- ja turvallisuuspoliittista toimintaa, siihen kuuluvaa päätöksentekoa sekä politiikanalaa sääntelevää lainsäädäntöä pidetään yleisesti jäsenvaltioiden kansallisen suvereenisuuden symbolina⁶⁶ sekä suvereenin tahdon ja kansallisten intressien keskiössä⁶⁷. Kyseinen politiikanala onkin säilynyt vahvasti kansallisvaltioiden itsenäisen sääntelyn ja toimeenpanon alaisena. Tämän historiaan pohjautuvan viitekehyksen vuoksi valtioita pidetään yleisesti ainoina toimijoina, joiden kontolla voi olla kansallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa päätösvaltaa⁶⁸. Tästä huolimatta Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat päättäneet luovuttaa rajattuja ulko- ja turvallisuuspoliittisia toimivaltuuksia ylikansalliselle yhteisölle.

Euroopan unionin päätöksenteko tapahtuu 28 jäsenvaltion erilaisten intressien muodostamissa monimutkaisissa ja ristiriitaisuuksia sisältävissä prosesseissa⁶⁹. Jäsenten väliset intressiristiriitaisuudet ilmenevät monitahoisen toimijaverkoston pyrkimyksessä toimia konsensuksessa. Erityisesti jäsenvaltioiden väliset eroavaisuudet taustatekijöiden, kuten elintasorakenteen, osalta ovat lisääntyneet vuoden 2004 neljännen EU:n laajentumisen seurauksena, jolloin monet Itä-Euroopan valtiot liittyivät unioniin. Tulevan jäsenvaltion on unioniin liittyessään hyväksyttävä laaja-alainen kansallisen suvereenisuuden kaventaminen useiden politiikan sektoreiden osalta sekä EU-oikeuden ensisijaisuus suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön⁷⁰. Tästä säännellään unionin perus- ja liittymissopimuksissa, joiden oikeusvaikutuksien piiriin liittyminen on jokaiselle valtiolle vapaaehtoista. Unioniin liittymisen jälkeen sen piiriin kuuluvat päätökset ovat luonteeltaan sitovia ja jäsenvaltioiden on kansallisen oikeuden osalta varmistettava EU:n toimielimen, elimen tai laitoksen antaman päätöksen täytäntöönpano⁷¹.

Tavanomaisimpana ja yleisimpänä päätöksentekomenetelmänä yleisesti koko EU:ssa toimii määräenemmistöpäätöksenteko, jota hyödynnetään YUTP:n alalla vasta toissijaisena päätöksentekomenetelmänä⁷². Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityinen EU-oikeudellinen luonne tulee hyvin esiin poikkeavien päätöksentekomenettelyjen kautta, sillä alalla päätökset tehdään

⁶⁶ European Parliamentary Research Service 2019, 18.

⁶⁷ Koutrakos 2018, 1.

⁶⁸ Sjursen 2013, 123.

⁶⁹ Thomson – Hosli 2006, 1.

⁷⁰ Thomson – Hosli 2006, 12.

⁷¹ Raitio 2017, 15.

⁷² COM(2018) 647, 2.

pääsääntöisesti hyödyntäen yksimielistä päätöksentekomenettelyä. Tästä päätöksenteon yksimielisyyden vaatimuksesta säännellään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa sekä 31 artiklan 1 kohdassa. SEU 31 artiklan 2 ja 3 kohdissa annetaan kuitenkin mahdollisuus määräenemmistöpäätöksenteon hyödyntämiseen yksimielisyyden lisäksi tietyin rajoituksin.

Euroopan yhtenäisasiakirjalla⁷³ vuonna 1987 rajoitettiin jäsenvaltioiden veto-oikeutta sekä yksimielistä päätöksentekoa korvattiin määräenemmistöpäätöksenteolla⁷⁴. Vuonna 2009 Lissabonin sopimuksella⁷⁵ vahvistettiin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan asemaa unionissa perustamalla ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan virka sekä Euroopan ulkosuhdehallinto. Lisäksi Lissabonin sopimus pitää sisällään erityisiä lausekkeita, jotka antavat mahdollisuuden käyttää määräenemmistöpäätöksentekoa päätöksentekomenetelmänä yksimielisyyteen perustuvien päätösten ohella.⁷⁶ SEU 31 artiklan 2 kohdassa säännellään tarkemmin määräenemmistöllä tehtävistä päätöksistä YUTP:n alalla sekä SEU 31 artiklan 3 kohdan niin kutsutulla yhdyskäytävälausekkeella säännellään määräenemmistöllä tehtävien päätösten alan laajentamisesta muihinkin, kuin saman artiklan 2 kohdassa määriteltäviin tapauksiin. EU:n tasolla tehtävien päätösten kehitys onkin liikkunut vahvasti 1980-luvulta lähtien kauemmaksi yksimielisyyden vaatimuksesta ja kohti määräenemmistöpäätöksentekoa. Tällä kehityskululla pyritään vastaamaan unionille kohdistettuun päätöksenteon tehostamisen vaatimukseen. Euroopan unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden yhdessä antamalla Rooman julistuksella vuonna 2017 todettiin, että kansainvälisten vaikutusmahdollisuuksien sekä vastuunottamisen vuoksi on välttämätöntä tehdä EU:sta vahvempi maailmanlaajuinen toimija⁷⁷. Lisäksi erityisesti komissio on ottanut aktiivisesti kantaa unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksentekoprosesseihin liittyen ja antanut vuonna 2018 tiedonannon päätöksenteon tehostamisesta YUTP:n sektorilla laajentamalla määräenemmistöpäätöksenteon alaa⁷⁸.

YUTP:n alaa koskeva unionin toimivalta ulottuu laajalle sektorille, sillä kuten Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 artiklan 1 kohdassa säännellään, ”ala käsittää kaikki ulkopolitiikan osa-alueet ja kaikki unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, muun muassa asteittain määriteltävän yhteisen

⁷³ The Single European Act (SEA) 1987.

⁷⁴ Szyszczak – Cygan 2005, 8.

⁷⁵ Sopimus Euroopan unionista sekä sopimus Euroopan unionin toiminnasta muodostavat niin kutsutun Lissabonin sopimuksen. Sopimuksia kutsutaan myös EU:n perussopimuksiksi.

⁷⁶ Euroopan parlamentin verkkosivusto 2019, kohta Lissabonin sopimus.

⁷⁷ Rooman julistus 2017. Rooman sopimuksen 60-vuotisjuhlan yhteydessä annetun Rooman julistuksen koostivat EU:n silloisten 27 jäsenvaltion, Eurooppa-neuvoston, Euroopan parlamentin sekä Euroopan komission johtajat yhdessä.

⁷⁸ Ks. komission tiedonanto päätöksenteon tehostamisesta EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla COM(2018) 647.

puolustuspoliitiikan, joka voi johtaa yhteiseen puolustukseen”. Päätöksentekomuodot ovat unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa alan laaja-alaisuuden vuoksi moninaisia. *Koutrakos* esittelee kolme tavanomaisinta päätösmuotoa YUTP:n alalta. Päätökset voivat ensinnäkin olla operationaalisluonteisia, joilla määritellään toimia, joihin EU ryhtyy. Tällaisista säännellään SEU 28 artiklassa. Toiseksi YUTP:n alalla tehdään ei-operationaalisluonteisia päätöksiä, joilla määritellään EU:n asemaa tietyissä ulko- tai turvallisuuspoliittisissa asioissa. Tällaisista säännellään SEU 29 artiklassa. Kolmanneksi kyseiseen politiikanalaan sisältyy päätöksiä, jotka sääntelevät EU:n toimia tai asemaa koskevien päätösten toimeenpanoa.⁷⁹

3.2 Yksimielinen päätöksenteko

Yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätökset tehdään Eurooppa-neuvostossa ja Euroopan unionin neuvostossa pääsääntöisesti yksimielisesti, kuten edellä on esitetty. Tämä yksimielistä päätöksentekomuotoa vaaliva kulttuuri pohjautuu ulko- ja turvallisuuspolitiikan arkaluontoisuuteen kansallisella tasolla. Päätäntävaltaa ei yleisesti suurissa määrin tahdota luovuttaa jäsenvaltioiden taholta unionille, sillä tällöin voi muun muassa mahdollisesti syntyä päätöksiä, jotka ovat ristiriidassa kansallisiin intresseihin nähden.

YUTP:n alalla Eurooppa-neuvosto tekee ratkaisunsa unionin strategisista eduista ja tavoitteista yksimielisesti neuvoston suosituksesta. Tästä säännellään SEU 22(1) artiklan kolmannessa kohdassa. Eurooppa-neuvosto ja neuvosto määrittelevät ja toteuttavat yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa yksimielisesti SEU 24(1) artiklan toisen kohdan mukaisesti, jollei perussopimuksissa toisin määrätä.

Päätökset, jotka tehdään yksimielisesti, vaativat jokaisen päätöksentekoon osallistuvan osapuolen puoltavan kannan tullakseen hyväksytyiksi. Mikäli yksi tai useampi jäsenvaltio puuttuu käsittelystä, yhteisymmärrystä ei voida saavuttaa eikä päätöstä näin ollen saada aikaan. Kuitenkin jäsenvaltiolla on perussopimuksessa turvattu mahdollisuus pidättäytyä äänestämästä, jolloin pidättäytyminen ja äänestämisoikeudesta luopuminen eivät estä yksimielisen päätöksen tekemistä. Tätä äänestämästä pidättäytymistä tarkastellaan enemmän tämän tutkielman luvussa 4.2.1.

On arvioitu, että pyrkimys yksimielisyyden vaatimuksen täyttämiseen vaikuttaa merkittävästi päätöksentekoprosessin hidastumiseen sekä unionin kykyyn toimia vakuuttavasti kansainvälisillä foorumeilla⁸⁰. Lisäksi tulevaisuudessa vaaditaan yhä yhtenäisempää ja vahvempaa toimijaa, jotta EU:n mahdollinen laajentuminen voisi toteutua⁸¹. Merkittävien ja unionin kantaa määrittelevien

⁷⁹ Koutrakos 2018, 3.

⁸⁰ COM(2018) 647, 2–3.

⁸¹ COM(2018) 65, 2 ja 16.

päätösten hyväksyminen yksimielisesti ei näin ollen edistäisi kyseisen tehokkuusvaatimuksen toteutumista parhaalla mahdollisella tavalla. Yksimielistä päätöksentekomenetelmää hyödyntämällä voitaisiin kuitenkin taata jokaisen jäsenvaltion oikeus vaikuttaa asianmukaisesti ja tehokkaasti unionitason päätöksentekoon. Samalla EU:n voimakas integraatiokehitys tulee tekemään yksimielisestä päätöksenteosta jatkuvasti yhä haasteellisempaa⁸² toisistaan eroavien intressien välille syntyvien ristiriitaisuuksien vuoksi.

3.3 Määräenemmistöpäätöksenteko

Useilla EU:n politiikanaloilla yksimielisen päätöksenteon ohelle otettiin käyttöön määräenemmistöön pohjautuva päätöksentekotapa Euroopan yhtenäisasiakirjalla vuonna 1987. Tuolloin määräenemmistöpäätöksenteko otettiin neuvostossa käyttöön laajemmin kuin koskaan aiemmin uusilla toimialoilla ja uusi päätöksentekotapa nähtiin eurooppalaista integraatiokehitystä nopeuttavana tekijänä⁸³. Määräenemmistöllä tehtävä päätös perustuu kompromissiratkaisuun⁸⁴, jossa pyritään löytämään konsensus ja yhteisymmärrys käsiteltävään asiaan jäsenvaltioiden kesken.

Määräenemmistön täyttymiseksi on asetettu erilaiset vaatimukset perustuen siihen, osallistuuko kaikki neuvoston jäsenet äänestykseen vai eivät ja äänestääkö neuvosto unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta vai ei. Kaikkien neuvoston jäsenten osallistuessa äänestykseen ja ratkaisu tehtäessä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta, määräenemmistöön vaaditaan vähintään 55 prosenttia neuvoston jäsenistä, jotka edustavat jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu väestö on vähintään 65 prosenttia unionin koko väestöstä. Määräenemmistön on muodostuttava kuitenkin vähintään viidestätoista neuvoston jäsenestä. SEUT 238(2) artiklassa säännellään kyseisestä vahvistetuksi määräenemmistöksi⁸⁵ kutsutusta päätöksentekotavasta.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 2 kohdan mukaisesti neuvoston jäsenellä on oikeus olla osallistumatta äänestykseen määräenemmistöllä. SEUT 238(3) artiklan a-alakohdan mukaan, mikäli kaikki neuvoston jäsenet eivät osallistu äänestykseen äänestettäessä korkean edustajan ehdotuksesta, niin määräenemmistöön tarvitaan vähintään 55 prosenttia osallistuvia jäsenvaltioita neuvoston jäsenistä, jotka samalla edustavat valtioita, joiden yhteenlaskettu väestö on vähintään 65 prosenttia näiden osallistuvien valtioiden väestöstä. Päätöstä kannattavaan 55 prosenttiin osallistuvista jäsenvaltioista on kuuluttava vähintään 15 jäsenvaltiota, jotta

⁸² Lechner – Ohr 2011, 358.

⁸³ Sihvola ym. 1995, 31.

⁸⁴ COM(2018) 647, 2.

⁸⁵ Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin neuvoston verkkosivusto 2019, kohta Määräenemmistö.

määräenemmistö voidaan saavuttaa. Tällaista päätöksentekotapaa kutsutaan kaksoisenemmistösäännöksi⁸⁶. Mikäli kaikki neuvoston jäsenet eivät osallistu äänestykseen ja päätöstä ei tehdä korkean edustajan ehdotuksesta, määräenemmistöön vaaditaan vähintään 72 prosenttia neuvoston jäseninä olevia äänestykseen osallistuvia jäsenvaltioita, joiden yhteenlaskettu väestö on vähintään 65 prosenttia osallistuvien valtioiden väestöstä.

SEU 238 artiklassa säännellään lisäksi määrävähemmistössä oltavan vähintään 35 prosenttia osallistuvien neuvoston jäseninä olevien jäsenvaltioiden yhteenlasketusta väestöstä lisättynä yhdellä jäsenellä. Vähintään neljä jäsenvaltiota tarvitaan päätöksen estävään määrävähemmistöön. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 238(3) artiklan a-alakohdassa säännellyn mukaisesti, mikäli määrävähemmistöä ei katsota edellä mainitulla tavalla syntyneen, katsotaan saavutettavan määräenemmistö. Näitä SEUT 238 artiklassa säänneltyjä määräyksiä määräenemmistön muodostamiseen liittyen sovelletaan artiklassa säännellyn mukaisesti 1 päivästä marraskuuta 2014 lähtien, jollei siirtymämääräyksiä koskevassa pöytäkirjassa vahvistetuista määräyksistä muuta johdu.

Yleisesti määräenemmistöpäätöksenteon katsotaan takaavan EU:n vaikutusvallan säilyminen tehokkaan, nopean ja uskottavan ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksentekoprosessin mahdollistamisen ansiosta⁸⁷. Komission esittämän mukaisesti erityisesti kolmella YUTP:n alaan kuuluvalla sektorilla tulisi ottaa käyttöön määräenemmistöllä tehtävä päätöksenteko. Tällaisiksi sektoreiksi on määritelty kansainväliset ihmisoikeuskysymykset, pakotejärjestelmä sekä siviilioperaatiot.⁸⁸ Erityisesti näillä aloilla unionin jäsenvaltioiden rivit ovat rakoilleet, eikä konsensusta ole saavutettu haastavissa poliittisissa kysymyksissä. Komission tiedonannon mukaisesti voidaankin sanoa, että määräenemmistöpäätöksenteko olisi merkittävänä apuna konsensuksen vahvistamisessa.

3.4 Toimivallan jako yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa

YUTP:n alaa sääntelevät oikeussäännöt ovat muista EU:n ulkoista toimintaa sääntelevistä oikeussäännöistä poiketen kirjattu Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen. Unionin oikeussäännöistä muilla ulkoisen toiminnan aloilla, kuin YUTP:n alalla, säännellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa.⁸⁹ Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan erityisyyttä korostaa tämän sopimuskohtaisen jaottelun ohella toimielinten välinen toimivaltajako: YUTP:n alan

⁸⁶ Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin neuvoston verkkosivusto 2019, kohta Määräenemmistö.

⁸⁷ Valtioneuvoston kanslia – Ulkoministeriö E 96/2017 vp, 2.

⁸⁸ Juncker, Puhe unionin tilasta 2018, 11; COM(2018) 647, 5–7.

⁸⁹ Koutrakos 2018, 3.

keskeisiä toimijoita ovat Eurooppa-neuvosto, neuvosto, jäsenvaltiot sekä unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja.

Eurooppa-neuvosto toimii unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla korkeimpana periaatteita sekä suuntaviivoja määrittelevänä toimielimenä. Eurooppa-neuvoston kokouksissa istuvat valtioiden tai hallitusten päämiehet. Ulko- ja turvallisuuspoliittinen päätöksenteko muilta osin toteutetaan neuvostossa, joka koostuu kansallisista politiikanalan ministereistä. Lisäksi Euroopan ulkosuhdehallinto (EUH) perustettiin Lissabonin sopimuksella vuonna 2009, jonka tehtäviin kuuluu yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan johtaminen sekä vastaaminen EU:n diplomaattisista suhteista kolmansien, eli EU:n ulkopuolisten, maiden kanssa⁹⁰. Ulkosuhdehallinto kuuluu YUTP:n alaa johtavan unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan alaisuuteen. Korkean edustajan virka perustettiin Lissabonin sopimuksella vuonna 2009 ja viran keskeisiin tehtäviin sisältyy YUTP:n alan johtaminen ja alaan liittyvien unionin kantojen esittäminen. Lisäksi korkea edustaja toimii yhtenä komission varapuheenjohtajana.

Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevaa toimivaltaa on rajoitettu komission, Euroopan parlamentin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen osalta. Perussopimuksiin onkin kirjattu näiden kolmen toimielimen erityisasema kyseisellä politiikanalalla. SEU 17 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaisesti komissio ei voi tehdä yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia säädösehdotuksia, vaan se voi antaa ehdotuksia ainoastaan muiden ulkoisen toiminnan alojen osalta SEU 22 artiklan 2 kohdan nojalla.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 36 artiklan nojalla Euroopan parlamentilla on oikeus tulla kuulluksi yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan keskeisiä näkökohtia määriteltäessä. Lisäksi Euroopan parlamenttia kuultaessa sen YUTP:n alaa koskevat keskeiset näkökohdat ja perusvalinnat on otettava asianmukaisesti huomioon. Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan on nämä määräykset huomioon ottaen kuultava Euroopan parlamenttia säännöllisesti sekä pidettävä se tietoisena kyseisen politiikanalan kehityksestä. Euroopan parlamentin toimivalta rajoittuu näin ollen lähinnä kuulemisoikeuteen sekä lisäksi sille keskeisesti kuuluvaan budjettivaltaan⁹¹. Budjettivaltaan sisältyy parlamentin talousarvion kautta syntyvä vaikutusvalta unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan laajuuteen sekä unionin ulkoisen toiminnan rahoitusvälineisiin⁹².

⁹⁰ Euroopan unionin verkkosivusto 2019, kohta Euroopan ulkosuhdehallinto.

⁹¹ Valtioneuvoston kanslia – Ulkoministeriö E 96/2017 vp, 3.

⁹² Euroopan parlamentin verkkosivusto 2019, kohta Ulkopoliitiikan tavoitteet, välineet ja saavutukset.

Euroopan unionin tuomioistuimella ei lähtökohtaisesti ole toimivaltaa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan määräyksien osalta eikä kyseisten määräysten nojalla hyväksyttyjen säädösten osalta, joten tuomioita YUTP:n alaan liittyen se ei voi antaa. Kuitenkin unionin tuomioistuimen toimivalta ulottuu valvomaan EU:n toimielinten toimivaltuuksien laajuutta yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla SEU 40 artiklassa säännellyn mukaisesti. Lisäksi toimivaltaan sisältyy SEUT 275 artiklassa säädetyn mukaisesti yksityisiä henkilöitä tai oikeushenkilöitä kohtaan kohdistettujen rajoittavien päätösten, kuten pakotteiden, laillisuuden tutkiminen. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 40 artiklassa säännelty velvoite yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseen toimielimille annettujen toimivaltarajojen puitteissa on sidottuna SEU 13(2) artiklan institutionaalisen tasapainon periaatteeseen. Vaatimus institutionaalisen tasapainon noudattamisesta edellyttää kunkin unionin toimielimen toimivan sille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa sekä niissä määrättyjen menettelyjen, edellytysten ja tavoitteiden mukaisesti⁹³.

⁹³ Koutrakos 2018, 7.

4 SUVEREENISUUDEN JA ULKO- JA TURVALLISUUSPOLIITTISEN PÄÄTÖKSENTEON VÄLISIÄ YHTYMÄKOHTIA

4.1 Määräenemmistöpäätöksenteko suvereenisuuden viitekehyksessä

4.1.1 Määräenemmistöpäätösten soveltamisalan laajentaminen

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklassa säännellään määräenemmistöpäätöksenteon hyödyntämisestä unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan päätöksenteossa. Neuvoston jäsenten määräenemmistöllä tehtäviä päätöksiä on periaatteellisesti mahdollista tehdä yksimielisten päätösten ohella kuitenkin vain tietyin edellytyksin ja rajoituksin.

SEU 31 artiklan 3 kohdassa säännellään niin kutsutusta passerelle- eli yhdyskäytävälausekkeesta. Yhdyskäytävälausekkeen määräyksiä hyödyntämällä olisi mahdollista siirtyä yksimielisestä päätöksenteosta kohti laajempaa määräenemmistöpäätöksenteon hyödyntämistä yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla⁹⁴. Yhdyskäytävälausekkeella mahdollistetaan määräenemmistöllä tehtävien päätösten laajentaminen YUTP:n alan päätöksiin joustavasti. SEU 31 artiklan 3 kohdan mukaan Eurooppa-neuvoston on päätettävä yksimielisesti neuvostossa tehtävien määräenemmistöpäätöksien alan laajentamisesta muihin kuin SEU 31 artiklan 2 kohdassa määriteltyihin tapauksiin. Kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan neuvosto voi tehdä päätöksen määräenemmistöllä määritellössään unionin toimintaa tai kantaa tai tällaisia määrittelyjä sisältävän päätöksen toimeenpanosta päättäessään sekä nimittäessään unionille erityisedustajan. Yhdyskäytävälausekkeella olisi mahdollista laajennetaan kyseistä perussopimukseen kirjattua säännöstä määräenemmistöpäätöksenteon alaan kuuluvista päätöksistä.

Komissio on neuvonut EU-päätäjiä laajentamaan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sektorin määräenemmistöpäätöksenteon alaa yhdyskäytävälausekkeen avulla⁹⁵. Eurooppa-neuvostossa jäsenvaltioita edustavilla valtioiden tai hallitusten päämiehillä on mahdollisuus yhdessä tehdä yksimielinen päätös, jonka nojalla neuvostossa määräenemmistöllä tehtävien ulko- ja turvallisuuspoliittisten päätösten alaa laajennetaan. Määräenemmistöpäätöksenteon soveltamisalan laajentaminen vaatii kuitenkin puoltavan äänen jokaiselta Eurooppa-neuvoston jäseneltä, joten täysin ongelmaton ja yksinkertaista soveltamisalan laajentaminen ei käytännössä ole. Tällä määräenemmistöpäätösten alan laajentamisella voi lisäksi olla seurauksia jäsenvaltioiden

⁹⁴ European Parliamentary Research Service 2019, 18.

⁹⁵ Juncker, Puhe unionin tilasta 2018.

kansalliseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan sekä laajemmin kansalliseen suvereenisuuteen. Lähtökohtaisesti määräenemmistöllä tehtävässä päätöksenteossa jäsenvaltioilla ei ole yhtäläisiä mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksenteon lopputulokseen, kuin yksimielisessä päätöksenteossa.

4.1.2 Rajoitus määräenemmistöllä tehtävien päätösten soveltamisalaan

Neuvostossa tehtäville määräenemmistöpäätöksille on unionin perussopimuksissa asetettu rajoituksia, jotka sääntelevät määräenemmistöpäätöksenteon soveltamatta jättämisestä tietynlaisten päätösten osalta. Rajoituksen piiriin kuuluvat asiakohdat perustuvat jäsenvaltioiden suvereenisuuksien luovuttamisen yhteydessä tekemiin rajoihin unionin toimivallalle, joiden avulla pyritään turvaamaan kansallisen itsemääräämisoikeuden säilyminen valtion keskeisiin tehtäviin kuuluvilla alueilla.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31(4) artiklassa rajoitetaan yhdyskäytävälausekkeen mahdollistaman määräenemmistöpäätöksenteon soveltamisalan laajentamista. Rajoitus määräenemmistöllä tehtävien päätösten laajentamiseen koskee päätöksiä, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla. Tällaiset päätökset sisältävät lähtökohtaisesti suvereenisuuden ydinalueeseen kuuluvia kansallisesti arkaluontoisia ja merkityksellisiä asioita. SEU 31 artiklan 4 kohdan rajoittava elementti perustuu SEU 4 artiklan 2 kohtaan, jonka nojalla unioni ”kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen”. Kansallisen turvallisuuden sisältyessä jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan alaisuuteen, määräenemmistöpäätöksenteon hyödyntämiseen tehty raja sotilaallisten ja puolustukseen liittyvien päätösten osalta on jäsenvaltioiden suvereenisuuden kannalta merkittävä. Sääntelyllä pyritään turvaamaan jäsenvaltioiden oikeus säännellä itse kansallisista turvallisuus- ja puolustuspoliittisista asioista. Täysin kyseenalaistamatta kansallisen ulko- ja turvapolitiikan ei kuitenkaan voida nähdä olevan erillisenä omana alanaan unionin suuntaviivoista ja kannanmäärittelyistä. Sopimuksessa Euroopan unionista ei määritellä tarkemmin, millaisia tapauksia kattavat päätökset, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla, tai mikä on näiden kahden käsitteen välinen eroavaisuus. Sotilaallista ja puolustuksellista merkitystä sisältävien päätösten määritelmät ovatkin varsin joustavia tapausten suhteen, jotka lukeutuvat tämän rajoittavan lainkohdan alle.⁹⁶ Rajoituksen joustava luonne takaa sen, että säänneltyä rajoitusta voidaan soveltaa laaja-alaisesti käsiteltävästä tapauksesta riippumatta.

⁹⁶ European Parliamentary Research Service 2019, 18.

Määräenemmistöpäätöksenteon soveltamisalaan tehdyn rajoituksen lisäksi jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin ja täysivaltaisuuden kunnioittamiseen liittyy keskeisesti jäsenvaltioiden ja EU:n toimivallan jakoa määrittelevä periaate, toissijaisuus- eli subsidiariteettiperiaate. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdassa sekä Lissabonin sopimukseen liitettyssä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyssä pöytäkirjassa (N:o 2) säännellyllä toissijaisuusperiaatteella rajoitetaan unionin toimivallan käyttöä aloilla, joilla se ei ylläpidä yksinomaista toimivaltaa⁹⁷. Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni voi yhdessä jäsenvaltioiden kanssa jaetuilla toimivallan aloilla käyttää toimivaltaansa ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltioiden yksinomaisesti toimiessa ei voida saavuttaa toiminnalle asetettuja tavoitteita⁹⁸. EU:n tulee näin ollen toimia kaikilla politiikanaloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaisen toimivallan piiriin, kuten YUTP:n alalla, toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Mikäli kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla ei voida suorittaa toimintaa sen tavoitteiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla, unionilla on lähtökohtainen oikeus toteuttaa toiminta ylikansallisella tasolla.

4.2 Euroopan unionin päätöksentekoon sisältyvät suojalausekkeet

4.2.1 Oikeus äänestämästä pidättymiseen

Euroopan unionin piirissä tehtävään päätöksentekoon on perussopimuksissa sisällytetty suojalausekkeita, jotka antavat jäsenvaltioille oikeuden tarvittaessa pidättyä äänestämästä vetoamalla elintärkeisiin kansalliseen politiikkaan liittyviin syihin⁹⁹. Jäsenvaltioilla on ensinnäkin oikeus pidättyä äänestämästä eli hyödyntää rakentavan äänestämästä pidättymisen menetelmää. Toiseksi yksittäinen jäsenvaltio voi kieltäytyä kokonaan äänestämästä asiasta määräenemmistöllä, jolloin koko päätöksentekoprosessi on keskeytettävä välittömästi. Suojalausekkeiden avulla unionin päätöksentekoon tuodaan joustavuutta sekä kansallista suvereenisuutta kunnioittavaa sääntelyä.

Jäsenvaltioiden mahdollisuus niin kutsuttuun rakentavaan äänestämästä pidättymiseen otettiin käyttöön vuoden 1997 Amsterdamin sopimuksella perustetulla tehostetulla päätöksentekoprosessilla¹⁰⁰. Äänestämästä pidättymisestä säännellään SEU 31 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa. Lainkohdassa säännellään rakentavan äänestämästä pidättymisen ilmoittamisesta virallisella lausumalla, pidättymisen toteuttamisesta sekä äänestämästä pidättyvän valtion toiminnalle asetetuista vaatimuksista. Lisäksi kyseisessä alakohdassa määritellään neuvoston

⁹⁷ Szyszczak – Cygan 2005, 17.

⁹⁸ Szyszczak – Cygan 2005, 17.

⁹⁹ Valtioneuvoston kanslia – Ulkoministeriö E 96/2017 vp, 2.

¹⁰⁰ Euroopan parlamentin verkkosivusto 2019, kohta Ulkopoliitiikan tavoitteet, välineet ja saavutukset.

jäseninä olevien pidättyvien jäsenvaltioiden määrästä suhteessa kaikkiin jäsenvaltioihin sekä pidättyvien jäsenvaltioiden väestöjen yhteenlasketusta määrästä suhteessa koko unionin väestöön, joiden ylittyessä päätöstä ei voida tehdä lainkaan. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla päätöksenteko estyy, mikäli pidättymisensä oikeudellisesti relevantisti perustelleet jäsenvaltiot edustavat vähintään yhtä kolmasosaa jäsenvaltioista tai vähintään yhtä kolmasosaa unionin koko väestöstä.

Rakentava äänestämistä pidättyminen tuo neuvoston jäsenenä oleville jäsenvaltioille mahdollisuuden milloin tahansa pidättyä äänestämistä. Määräenemmistöpäätöksenteossa äänestämistä pidättyminen tulkitaan äänestämiseksi asiaa vastaan ja äänestämistä pidättyvän jäsenvaltion katsotaan siis näin ollen osallistuvan äänestykseen¹⁰¹. Äänestämistä pidättynyt jäsenvaltio ei ole virallisen lausuman toimitettuaan velvollinen soveltamaan päätöstä, jota pidättyminen koskee¹⁰². Kuitenkin kyseisen jäsenvaltion on hyväksyttävä, että päätös sitoo muilta osin oikeudellisesti koko unionia. SEU 2 artiklassa määritellyn EU:n toimintaa määrittelevän arvon, yhteisvastuullisuuden, nimissä rakentavaa äänestämistä pidättymistä hyödyntäneen jäsenvaltion on SEU 31 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaisesti pitäydyttävä kaikenlaisista toimista, jotka voivat olla ristiriidassa tehtyyn päätökseen perustuvan unionin toiminnan kanssa tai estää tämän toiminnan toteuttamisen. Vaatimus perustuu SEU 4 artiklan 3 kohdassa säänneltyyn lojaliteettiperiaatteeseen, jonka mukaan ”unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään”. Täten ei riitä, että pidättyvä valtio pidättyy päätöksenteon äänestamisprosessista, vaan sen on myös aktiivisesti omalla toiminnallaan edistettävä tehdyn päätöksen tavoitteita toimimalla suotuisasti toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin nähden¹⁰³. Lisäksi jäsenvaltion on lojaliteettiperiaatteen mukaisesti pidättydyttävä kaikista toiminnoista, jotka voivat vaarantaa EU:n perussopimuksista johtuvien tavoitteiden saavuttamisen¹⁰⁴.

Euroopan unionin perussopimukseen kirjattu oikeus äänestämistä pidättymiseen antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden jättäytyä pois päätöksenteon ja sen seurauksena olevan toiminnan ulkopuolelle muun muassa kansallisesti vaikean tai arkaluontoisen asian vuoksi. Jäsenvaltiot eivät siis ole velvoitettuja äänestämään päätöksistä, joista voisi olla merkittävää haittaa kansallisesti tärkeän seikan vuoksi. Kyseinen mahdollisuus tuo jäsenvaltioille liikkumavaraa unionin yhteiseen päätöksentekoon, minkä voidaan nähdä olevan kansallisen suvereniteetin kunnioittamisen kannalta positiivinen seikka.

¹⁰¹ Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin neuvoston verkkosivusto 2019, kohta Määräenemmistö.

¹⁰² Valtioneuvoston kanslia – Ulkoministeriö E 96/2017 vp, 3.

¹⁰³ Raitio 2017, 16–17.

¹⁰⁴ Raitio 2017, 16–17.

Yksimielisessä päätöksenteossa rakentavaa pidättymistä hyödyntämällä vältetään päätöksenteon estymiseltä, sillä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 238(4) artiklan nojalla jäsenen äänestämästä pidättäytyminen ei estä neuvostoa tekemästä ratkaisua, jonka edellytyksenä on yksimielisyys. Rakentavalla äänestämästä pidättymisellä on näin ollen unionin päätöksentekoa tehostava vaikutus, sillä sen avulla neuvoston yksimielistä päätöksentekoprosessia saadaan vahvistettua ja nopeutettua tapauksissa, joissa jäsenvaltio ei käytä äänestysoikeuttaan.

4.2.2 Oikeus määräenemmistöpäätöksenteosta kieltäytymiseen

Äänestämästä pidättymisen ohella jokaisella neuvoston jäsenellä on oikeus SEU 31 artiklan 2 kohdan kuudennen alakohdan perusteella kieltäytyä kokonaan määräenemmistöpäätöksenteosta. Kieltäytymisen seurauksena määräenemmistöpäätöksenteko on keskeytettävä kokonaan, jolloin päätöstä ei voida tehdä myöskään muiden neuvottelijaosapuolten kesken. Tätä päätöksentekomenettelyn välittömästi keskeyttävää mekanismia kutsutaan hätäjarrumekanismiksi.

Hätäjarrumekanismin nojalla jäsenvaltio voi vastustaa määräenemmistöllä tehtävää päätöksentekoa vetoamalla elintärkeisiin kansalliseen politiikkaan liittyviin syihin. Mikäli yksikin jäsenvaltio käyttää tätä niin kutsuttua hätäjarrumekanismia ennen määräenemmistöllä tehtävää päätöksentekoa, asiasta ei äänestetä lainkaan. Täten päätöksenteko estyy toisin kuin rakentavan äänestämästä pidättymisen menetelmää hyödyntämällä.

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan rooli korostuu hätäjarrumekanismin yhteydessä, sillä sen on neuvoteltava mekanismiin turvautuneen jäsenvaltion kanssa ja käydyn neuvottelun lopputuloksena pyrittävä löytämään ratkaisu, jonka jäsenvaltio voi hyväksyä. Mikäli neuvottelun päätteeksi ei löydetä ratkaisua, jonka määräenemmistöpäätöksentekoa vastustava jäsenvaltio voi hyväksyä, neuvosto voi pyytää asian saatettavan käsittelyyn Eurooppa-neuvostolle, joka voi tehdä asian osalta yksimielisen päätöksen. Täten korkean edustajan on asian tehokkaan hoitamisen vuoksi pyrittävä tiiviisiin neuvotteluihin asianosaisen jäsenvaltion kanssa, jotta kumpaakin osapuolta tyydyttävään ratkaisuun päästäisiin mahdollisimman vaivattomasti ilman päätöksentekoprosessin liiallista hidastumista.

Jäsenvaltion perussopimuksissa turvattu oikeus määräenemmistöpäätöksenteosta kieltäytymiseen toimii rakentavan äänestämästä pidättymisen ohella jäsentä hyödyttävänä suojalausekkeena ylikansallista päätöksentekoa kohtaan. Mikäli määräenemmistöllä tehtävä ylikansallinen päätös on omiaan vaikuttamaan kansallisesti arkaluontoiseen asiaan epäedullisella tavalla, tuo hätäjarrumekanismi jäsenvaltiolle mahdollisuuden pysäyttää tällainen kansallisia intressejä haittaava

päätöksentekoprosessi. Häätäjarrumekanismien takaamisella ja sen hyödyntämisellä on täten huomattava merkitys jäsenvaltion suvereenisuuden sekä itsemääräämisoikeuden osalta.

4.3 Kansallinen suvereenisuus ja unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikka Suomessa

Aiemmin tässä tutkielmassa on selvennetty unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kiinteää yhteyttä Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalliseen toimi- sekä päätösvaltaan. Kansainvälisten suhteiden hoitamisen ja kansallisen turvallisuuden takaamisen kuullessa pääsääntöisesti valtioiden yksinomaisen toimivallan käytön alaisuuteen, niin ylikansallinen, vaikkakin rajoitettu, toimivalta kyseisellä politiikanalalla vaikuttaa jäsenvaltioiden kansallisten politiikkojen hoitamiseen sekä samalla täysivaltaisuuden laajuuteen sekä sisältöön. Kansallinen suvereenisuus luokin perustan, jonka varaan kansallisvaltioiden toiminta lähtökohtaisesti rakentuu ja josta se saa legitimitettinsä. Ylikansalliselle toimijalle luovutettavien ulko- ja turvallisuuspoliittisten toimivaltuuksien siirron saaman kannatuksen yleistä vähäisyyttä voidaan myös argumentoida suvereenisuuden kautta. Jäsenvaltioiden haluttomuus yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan syvempään integraatioon voidaan näin ollen johtaa kansallisen suvereenisuuden rajoittamisen vastustamisesta¹⁰⁵.

Vuosituhanne vaihteen perustuslakiuudistuksella on muutettu Suomessa erityisesti ulko- ja turvallisuuspoliittisia valtasuhteita – ensisijaisesti hallituksen roolia on korostettu presidentin toimivaltuuksia kaventamalla. Näin ollen erityisesti tasavallan presidentin harjoittaman toimivallan osalta kansallinen ulko- ja turvallisuuspoliittinen liikkumavara on kokenut merkittäviä muutoksia unionijäsenyyden seurauksena.¹⁰⁶ Euroopan unioniin liittymisen myötä presidentin on otettava huomioon unionissa tehdyt kannanmuodostukset sekä toimittava näiden kantojen mukaisten intressien vaatimalla tavalla vastatessaan Suomen kansainvälisten suhteiden hoitamisesta EU:n ulkopuolisiin valtioihin. Hallituksella sekä erityisesti pääministerillä on ensisijainen toimivaltuus unioniasioden kansallisesta käsittelystä. Eduskunnan rooli rajoittuu lähinnä valmistelu- ja kuulemisoikeuteen sekä budjettivaltaan. Tämän ohella eduskunnan merkittävänä tehtävänä on parlamentarismien nojalla valvoa pääministerin sekä muiden ministerien toimintaa Euroopan unionissa. Parlamentarismien periaatteen mukaan hallituksen on nautittava eduskunnan luottamusta.

Pääministerin roolin ylikansallisen vahvistumisen seurauksena Suomen EU-politiikan ankkurointi parlamentaariseen valvontaan tulee ennustettavasti saamaan yhä merkittävemmän aseman kansallisella tasolla¹⁰⁷. Presidentin ulko- ja turvallisuuspoliittisten valtaoikeuksien kaventamisen sekä

¹⁰⁵ Tank 1998, 10.

¹⁰⁶ Raunio 2008, 152.

¹⁰⁷ Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio 2008, 46.

unionijäsenyyden seurauksena hallituksen asema kyseisellä politiikanalalla on tullut yhä merkittävämmäksi. Hallituksen roolin korostuminen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on vahvistanut samalla eduskunnan asemaa Suomen ulkosuhteiden hoidossa parlamentaarisen valvonnan kautta.¹⁰⁸ Perustuslakivaliokunnan mietinnössä tuodaan esille, että Suomen edustaminen Eurooppa-neuvoston kokouksissa on johdonmukaista säilyttää pääministerin tehtäviin kuuluvana, sillä tällä tavoin voidaan turvata eduskunnan vaikutusmahdollisuudet unioniasioihin sekä huomioida valtioneuvostolle kuuluvan toimivallan laajuus.¹⁰⁹ Mietinnössä todetaan kuitenkin, että merkittävien ulko- ja turvallisuuspoliittisten unioniasioden kansallista kantaa muodostettaessa hallituksen on toimittava ”läheisessä” tai ”kiinteässä” yhteistyössä presidentin kanssa¹¹⁰, mikä johtaa hallituksen ja presidentin väliseen ulko- ja turvallisuuspoliittiseen yhteisjohtajuuteen¹¹¹. Parlamentaarisen valvonnan tehokkuuden takaamisen osalta on merkittävää, että hallituksen asema ensisijaisena EU-asioden hoitajana säilyy. Parlamentarismien periaate ei kohdistu millään tasolla presidentin toimintaan, joten ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla kansanvallan toteutumisen turvaamisen nimissä hallituksen roolin korostaminen on aiheellista. Kansanvallan toteutumisen seurauksena valtion kansalaisilla on mahdollisuus vaikuttaa kannanmuodostuksiin niin kansallisella kuin ylikansallisellakin tasolla.

Perustuslain 1 §:ssä säännellään sekä Suomen täysivaltaisuudesta että kansainvälisyysperiaatteesta. *Mutasen* mukaan perustuslain tekstistä tuleekin nyt perustuslainuudistuksen myötä aiempaa avoimemmin esille Suomen kansallisen suvereenisuuden ja EU-jäsenyyden yhteensovittaminen¹¹². Tällä on yhteys myös aiemmin esiin tuotuihin Jyrängin sekä MacCormickin esittelemiin näkemyksiin jäsenvaltioiden ja unionin kesken jaetusta suvereenisuudesta. PL 94.2 §:ssä mahdollistetaan periaatteellisella tasolla suvereenisuoikeuksien siirto Euroopan unionille, minkä seurauksena on mahdollista nähdä kansallisen suvereenisuuden jakautuvan yhdessä unionin kanssa. Kuitenkin perustuslain 94.3 §:ssä todetaan, ettei kansainvälinen velvoite ”saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita.” Euroopan unionin jäsenyydestä johtuva velvoite ei siis ensisijaisesti saa aiheuttaa vaaraa Suomen kansalliselle täysivaltaisuudelle. Näin ollen Suomen kansallista suvereenisuutta arvostetaan korkeammalle kuin unionille mahdollisesti kuuluvaa osittaista suvereenisuutta.

¹⁰⁸ Raunio 2014, 226 ja 240.

¹⁰⁹ PeVM 10/1994 vp, 4.

¹¹⁰ Ks. PeVM 10/1994 vp, 4 ja Raunio 2017, 211.

¹¹¹ Ks. hallituksen ja presidentin yhteisjohtajuudesta Raunio 2008, 152–175.

¹¹² Mutanen 2015.

Unionijäsenyyden jälkeisellä aikakaudella kansallisen ulko- ja turvallisuuspoliittisen liikkumavaran voidaan nähdä kaventuneen, sillä Euroopan unionissa määriteltävillä ulkosuhteita ja turvallisuuspolitiikkaa koskevilla suuntaviivoilla on lähtökohtaisesti aina vaikutusta Suomen kansainvälisiin suhteisiin. Unionin ulko- ja turvallisuuspoliittiset kannat sitovat jäsenvaltioita ja ohjaavat kansallisten politiikkojen rakentumista. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa luodaan jäsenvaltiolle velvoite toimia unionin kantojen mukaisesti muun muassa kansallisia kantoja määriteltäessä sekä näiden kantojen perusteella toimiessa. Suomen ulkopoliittisen päätösvallan ei siis voida ilman ongelmia katsoa kuuluvan rajoituksetta puhtaasti kansallisen suvereenisuuden ydinalueeseen, sillä Euroopan unionin jäsenvaltioiden yhdessä muodostamat kannat sekä tekemät päätökset ovat merkittävä osa suomalaista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Unionijäsenyys luo jäsenvaltiolle erinäisiä, niin lainsäädännöllisiä kuin poliittisiakin, velvoitteita, joiden kansallinen noudattaminen unionin liittymissopimuksella sekä perussopimuksilla vahvistetaan. Velvoitteiden noudattamatta jättämisellä on myös seurauksensa, joiden tavoitteena on säilyttää jäsenvaltiot mahdollisimman uskollisina Euroopan unionin kantojen mukaiselle toiminnalle.

Valtioneuvoston eduskunnalle antamassa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa painotetaan Euroopan unionin roolia kansallisten ulko- ja turvallisuuspoliittisten kantojen muodostamisessa. Suomen kannat pohjautuvat Euroopan yhteiseen arvoperustaan.¹¹³ Voidaankin sanoa suomalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan eurooppalaistuneen sekä unionijäsenyyden seurauksena että sen syynä. Suomalainen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on eurooppalaistumisen myötä lähentynyt muiden unionin jäsenvaltioiden kanssa yhdessä toteutettavaa ylikansallista ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä laajentanut vaikutuspiiriään kollektiivisten vaikuttamismahdollisuuksien ansiosta. Näiden positiivisten seikkojen ohella politiikanalan eurooppalaistuminen tarkoittaa myös yhteisiin, mahdollisesti myös kansallisesti epäsuotuisiin, päätöksiin mukautumista.¹¹⁴ Kansallisten politiikkojen välillä on siis huomattavissa paikoittain suuriakin eroavaisuuksia erityisesti ulkosuhteita koskien. Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa pyritäänkin konsensukseen etsimällä yhtäläisyyksiä mahdollisesti jopa vastakkaisten kansallisten intressien välillä.¹¹⁵ Kuitenkaan tarkan rajauksen teko kansallisen ja ylikansallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välillä ei välttämättä olekaan jatkossa relevanttia, sillä jäsenvaltion ja Euroopan unionin politiikat näyttävät tulevaisuudessa lähentyvän toisiaan sekä sekoittuvan keskenään entistä enemmän.

¹¹³ Valtioneuvosto 2016, 14–15 ja 18.

¹¹⁴ Forsberg – Vogt 2019.

¹¹⁵ Howorth 2012, 435.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu Euroopan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan päätöksentekomenettelyitä sekä niiden yhtymäkohtia unionin jäsenvaltioiden kansalliseen suvereenisuuteen. Keskeisenä tarkastelun painopisteenä on tämän ohella ollut unionin jäsenvaltion, Suomen, sääntely kansainvälisistä suhteista sekä kansallisesta suvereenisuudesta.

Euroopan unionin yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka on pääsääntöisesti jäsenvaltioiden koordinoima ja hallinnoima politiikanala, minkä vuoksi se pitää sisällään erityisen päätöksentekojärjestelmän. YUTP:n alalla päätökset tehdään muista politiikanaloista poiketen pääsääntöisesti yksimielisesti ja rajoitetusti määräenemmistöllä. Puolustus ja turvallisuus säilyvät yksinomaan jäsenvaltioiden itsenäisen lainsäädännön alaisuudessa, minkä lisäksi EU kunnioittaa perussopimuksissa säännellyn nojalla jäsenvaltioiden keskeisiä valtion tehtäviä. Muiden ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden osalta jäsenvaltioille jää kollektiivinen, muiden jäsenvaltioiden kanssa jaettu, toimivaltuus. Unionissa yhteisesti tehtävien päätösten osalta yksimielinen päätöksenteko ei ole täysin ongelmaton perinteisen suvereenisuuden kannalta, sillä ylikansallisella kannanmäärittelyllä ja päätöksenteolla on aina seurauksensa kansallisiin politiikkoihin. Unionin perussopimuksien sisältämät määräenemmistöpäätöksentekoa sekä sen soveltamisalan laajentamista rajoittavat artikkelit tuovat perustuslaillista suojaa jäsenvaltioiden kansalliselle suvereenisuudelle, vaikkakin määräenemmistöpäätöksenteolla voidaan kuitenkin nähdä olevan suurempi vaikutus kansallisten suvereenisuuksien kaventumiseen kuin yksimielisesti tehtävillä päätöksillä.

Huomionarvoista on todeta, että jäsenvaltiot ovat hyväksyneet suvereniteettinsa kaventamisen liittyessään unioniin. Lisäksi unionin toimivalta voi laajentua YUTP:n alalla vain ja ainoastaan, jos jäsenvaltiot niin yksimielisesti yhdessä päättävät. Suvereenisuuden jakaminen yhdessä Euroopan unionin kanssa suvereenisuuksia luovuttamalla on näin ollen valtioille vapaaehtoinen ja tietoinen poliittinen valinta. Samoin on lausuttu unionin tuomioistuinratkaisuihin, joiden mukaan jäsenvaltioiden suvereenisuuden rajoittaminen on vapaavalintaista ja tiedostettua. Kansallisen suvereenisuuden kannalta suvereenisuuksien siirtämistä ylikansalliselle taholle kannatetaan luultavasti niin kauan kuin jäsenvaltion saamat hyödyt unioniin kuulumisesta ovat suuremmat kuin haitat. Vaikka jäsenvaltioiden suvereenisuus onkin kaventunut suhteessa sen perinteiseen määritelmään, niin unionijäsenyys on tuonut mukanaan uusia mahdollisuuksia vaikuttaa laaja-alaisesti ja ylikansallisesti eri politiikanalojen päätöksentekoon. Pohdittavaksi jääkin, korvaako tämä

ylikansallinen vaikutusvalta unionille siirrettyjen suvereenisuuksien kansalliseen täysivaltaisuuteen jättämää tyhjiötä?

Suomessa hallituksen roolin korostuminen EU-asioiden käsittelijänä on johtanut eduskunnan aseman vahvistumiseen. Kansallisella tasolla kannanmäärittelyihin vaikuttaa hallituksen ohella myös eduskunta tämän valvoessa hallituksen toimintaa parlamentarismin periaatteen mukaisesti. Parlamentarismin vahvistuminen tuokin omalta osaltaan Euroopan unionissa tapahtuvaan kannanmuodostukseen vaikutteita kansallisista yhteisiksi koetuista intresseistä. Merkittävänä päätelmänä tutkielman aihepiirin kannalta on lisäksi näkemys kansallisen ja ylikansallisen politiikan välillä tapahtuvan erottelun vähentymisestä sekä näiden politiikkojen mahdollisesta syvemmästä yhteen kytkeytymisestä. Sekä jäsenvaltioiden kansallisella että unionin yhteisellä politiikalla on lähtökohtaisesti samat tavoitteet – rauhan ja turvallisuuden ylläpitäminen ja edistäminen ovat eurooppalaisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ytimessä. Unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikan tarkoituksena ei myöskään ole syrjäyttää tai korvata kansallista politiikkaa. Näin ollen voidaankin kyseenalaistaa kansallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan välillä tehtävä selvärajainen erottelu. Näiden kahden politiikan välillä vallitsee vahva keskinäisyhteys, joka mitä luultavimmin tulee vain syventymään jatkossa.

Kaiken aikaa vahvistuva ja ylikansallistuva ulko- ja turvallisuuspolitiikka asettaa jatkuvan tutkimustehtävän kansallisvaltioiden täysivaltaisuuden tarkastelulle. Jatkossa olisikin relevanttia tarkastella myös toissijaisuusperiaatteen syvempää kytkeytymistä Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jaon piiriin.